



N° 1865

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET
DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800),

TOME II

EMPLOI, TRAVAIL ET COHÉSION SOCIALE

VILLE ET RÉNOVATION URBAINE

PAR M. PHILIPPE PEMEZEC,

Député.

Voir le numéro : **1863** (annexe 8)

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I.— DES OUTILS OPERATIONNELS EN FAVEUR DE LA RENOVATION URBAINE ET DE LA COHESION SOCIALE	9
A.— DES AVANCEES DANS LE CADRE DE LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA VILLE ET LA RENOVATION URBAINE	9
1. L'agence nationale pour la rénovation urbaine, un outil opérationnel	9
a) <i>Une mise en place progressive</i>	9
b) <i>Des sources de financement multiples</i>	10
c) <i>Des moyens financiers conséquents</i>	10
d) <i>Un programme avancé</i>	10
2. Les zones urbaines sensibles : un enjeu territorial	10
3. Un bilan positif de la procédure de rétablissement personnel pour les personnes surendettées	12
B.— UNE POLITIQUE DE COHESION SOCIALE ET TERRITORIALE	13
C.— DES ECHELONS D'INTERVENTION MULTIPLES	14
1. La contribution du budget communautaire à la politique de la ville	14
a) <i>L'objectif 1 des fonds structurels : des aides régionales au profit de la politique de la ville dans les départements d'outre mer</i>	15
b) <i>L'objectif 2 : une aide qui prend en compte le problème des quartiers en difficulté</i>	15
c) <i>Le second axe de l'objectif 3 des fonds structurels : égalité des chances et intégration sociale</i>	16
d) <i>Les programmes URBAN et EQUAL</i>	16
2. Un rôle éminent confié aux collectivités territoriales	17
a) <i>Une part financière de plus en plus importante dans la mise en œuvre de la politique de la ville</i>	17
b) <i>Un effort de péréquation au profit des communes les plus pauvres</i>	18
c) <i>Le renforcement de la solidarité entre les collectivités territoriales</i>	18

II.— UN BUDGET EN AUGMENTATION POUR CONJUGUER RENOVATION URBAINE ET COHESION SOCIALE	19
A.— LES PRIORITES BUDGETAIRES	19
1. Un budget en forte hausse	19
2. Deux priorités budgétaires pour la ville et la rénovation urbaine	19
a) <i>Appliquer le programme défini par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003</i>	19
b) <i>Restaurer l'équité sociale et territoriale</i>	19
B.— LES AGREGATS.....	20
1. Moyens de fonctionnement.....	20
a) <i>Animation de la politique de la ville</i>	20
b) <i>Expérimentation de la fongibilité des crédits d'animation et de fonctionnement de la politique de la ville (38,74 millions d'euros)</i>	20
2. Subventions de fonctionnement.....	22
3. Dépenses d'investissement.....	22
C.— LA LOLF PREVOIT LA DECLINAISON EN DEUX PROGRAMMES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE.....	23
1. Le programme « rénovation urbaine »	23
a) <i>L'action « logements participant à la rénovation urbaine »</i>	24
b) <i>L'action « aménagement des quartiers participant à la rénovation urbaine »</i>	24
2. Le programme « équité sociale et territoriale »	24
a) <i>Renforcer la mixité fonctionnelle des quartiers prioritaires de la politique de la ville</i>	24
b) <i>Réduire la vulnérabilité sociale et économique de leurs habitants</i>	25
3. Le programme « aide à l'accès au logement »	27
4. Le programme « développement et amélioration de l'offre de logement »	28
III.— DES LEVIERS D'ACTION TRANSVERSAUX POUR RESTAURER L'EQUITE SOCIALE	29
A.— FAVORISER L'INSERTION PAR L'EMPLOI.....	29
1. Des équipes-relais de proximité à caractère pluridisciplinaire	29
2. Des moyens humains conséquents	29
3. Des financements croisés.....	30
4. Des perspectives d'évolution favorables	30

B.— ASSURER LA SECURITE DANS LES QUARTIERS SENSIBLES : LE ROLE- CLEF DES ADJOINTS DE SECURITE	31
1. Le remplacement progressif des policiers auxiliaires par les adjoints de sécurité.....	31
2. Les ADS : des effectifs en baisse	31
3. Des missions de police de proximité	32
4. Un dispositif pérenne.....	33
C.— DEVELOPPER LA MIXITE SOCIALE DE L’HABITAT.....	33
1. Les mesures de la loi « Borloo » en faveur du développement social et urbain des quartiers en difficulté.....	34
2. Le projet de loi « Habitat pour tous » : renforcer les dispositifs de lutte contre l’habitat insalubre et le saturnisme	34
3. Le rôle essentiel des logements sociaux dans les zones urbaines sensibles	35
4. Entretenir la qualité et le niveau du parc social en ZUS : un enjeu de lutte contre la vacance du parc.....	35
5. Développer la gestion urbaine de proximité par une participation active des citoyens.....	37
D.— DESENCLAVER LES QUARTIERS EN DIFFICULTE EN FAVORISANT LE TRANSPORT PUBLIC.....	38
1. Les plans de déplacement urbain : adapter le transport public aux évolutions des modes de déplacement.....	38
2. Les concours financiers de l’Etat aux autorités organisatrices de transports : contribuer à un développement équilibré des transports collectifs	39
3. Le cas particulier de l’Ile-de-France : faciliter le déplacement de banlieue à banlieue.....	40
a) <i>La restructuration du réseau RATP : renforcer les liaisons de banlieue à banlieue</i>	40
b) <i>La prise en compte des inégalités sociales dans la tarification des transports par le STIF.....</i>	41
c) <i>Le renforcement de la présence des agents sur le réseau transilien</i>	42
4. La restructuration des transports publics en province : une attention particulière portée aux quartiers en difficulté.....	42
5. Vers un développement du partenariat avec les transporteurs et acteurs de la ville	43
E.— L’EDUCATION : UN ENJEU MAJEUR D’INTEGRATION	44
1. Une orientation prioritaire de la politique de la ville en faveur des jeunes	44
2. Le projet éducatif local : une stratégie collective de prise en charge des missions éducatives.....	44

<i>a) Le Contrat Educatif Local (CEL) : aborder l'éducation dans sa globalité</i>	45
<i>b) La veille éducative : favoriser la « continuité éducative »</i>	45
<i>c) Ecole ouverte : l'accueil des jeunes en période de vacances</i>	46
<i>d) Le contrat local d'accompagnement à la scolarité (CLAS) : un appui indispensable</i>	46
F.— LE RENFORCEMENT DES SERVICES PUBLICS : ASSURER L'ACCESSIBILITE ET LE DEVELOPPEMENT URBAIN	47
1. Les opérations nationales de renforcement des services publics : conjuguer aménagement du territoire et solidarité	47
2. Les projets de services publics de quartier : améliorer l'accueil des usagers, simplifier les procédures et faciliter l'accès au droit	48
3. Les services publics : un enjeu majeur du plan de cohésion sociale	48
G.— L'ADAPTATION DE L'OFFRE DE SOINS AUX BESOINS DE PROXIMITE	48
1. La mise en œuvre des programmes de santé publique vis-à-vis de la précarité	49
2. Le développement des ateliers « santé ville » dans le cadre de la politique de la ville : un nouveau mode d'intervention	49
3. Amélioration des conditions d'accès à la santé et aux soins dans le cadre du renforcement de la lutte contre l'exclusion	50
4. La couverture maladie universelle	50
5. Une traduction budgétaire de ces actions dans le PLF pour 2005	51
EXAMEN EN COMMISSION	53

MESDAMES, MESSIEURS,

La politique de la ville, conduite en France depuis près de vingt ans, a permis, grâce aux efforts engagés et aux résultats obtenus, d'atténuer la fracture territoriale. Mais elle n'a pas résolu la crise urbaine et sociale qui frappe un nombre croissant de villes et d'agglomérations.

En effet, plus de 750 territoires classés en zones urbaines sensibles (ZUS) restent en marge du développement du territoire national. Ces sites concentrent souvent, dans des conditions d'habitat et de cadre de vie médiocres, voire indignes, des familles fragilisées. L'enclavement de ces quartiers et leur caractère mono-fonctionnel viennent renforcer la ségrégation urbaine et sociale.

Le rétablissement de conditions d'habitat décent dans ces quartiers, leur désenclavement et le développement des activités et des services constituent une étape essentielle pour sortir ces territoires de la spirale de l'exclusion économique et sociale qui se traduit par des taux de chômage pouvant atteindre plus de 40 %, des écarts importants de performance scolaire et des problèmes spécifiques de santé publique.

C'est la raison pour laquelle le budget de la politique de la ville, qui s'inscrit dans le cadre du plan de cohésion sociale du Gouvernement, connaît une **forte hausse en 2005**, s'élevant à plus de **420 millions d'euros**, contre environ 344 millions d'euros en 2004, ce dont votre rapporteur se félicite. Il s'agit en outre d'un budget qui conjugue la **rénovation urbaine, la cohésion sociale** – puisque le plan de cohésion du Gouvernement prévoit que les communes qui comprennent des zones urbaines sensibles bénéficieront d'une augmentation de la dotation de solidarité urbaine – et, enfin, **la mixité sociale**.

S'agissant des actions menées en faveur de la rénovation urbaine, qui, depuis la loi n° 2003-710, constitue une des orientations majeures de la politique de la ville, et se veut un champ d'expérimentation pour l'action publique, l'Etat

dispose désormais d'outils opérationnels, tels que l'agence nationale pour la rénovation urbaine, dont la mise en place progressive mérite d'être saluée. L'une des missions-phares de cette agence consiste à organiser le financement des opérations de rénovation, en simplifiant le circuit.

Or, l'établissement dispose désormais de financements conséquents, et son bilan d'activité fait état d'une cinquantaine de projets examinés, dont une part importante dans les quartiers prioritaires.

L'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ZUS), qui vient de rendre publique sa première étude, constitue également un outil propre à améliorer la connaissance, et par conséquent l'action, de l'Etat vis-à-vis des quartiers en difficulté, sur l'ensemble du territoire national. Cette étude fait état d'un certain nombre d'observations : il reviendra aux différents acteurs de la politique de la ville d'en tirer les conséquences en termes stratégiques pour les années à venir.

Interministérielle et transversale par essence, la politique de la ville dispose à cet égard de nombreux leviers d'action : l'emploi, tout d'abord, qui constitue le mécanisme d'insertion le plus efficace dans notre société, et que complète une politique éducative volontariste, assurant à tous un parcours scolaire sans discontinuité ; la sécurité, ensuite, qui va de pair avec le renforcement de la mixité sociale ; le désenclavement des quartiers et l'accroissement de la mobilité des citoyens, que favorise le développement des transports publics ; enfin, l'accès aux services, synonyme de solidarité, de cohésion sociale et de développement économique.

Il convient également de noter que la politique de la ville n'est pas seulement une politique nationale, mais également une politique communautaire – l'Union européenne mettant à la disposition des Etats des fonds en faveur de la cohésion territoriale – et locale, puisque les collectivités territoriales contribuent de plus en plus nettement au financement de cette politique, tout en cherchant à renforcer la solidarité entre collectivités les plus riches et les plus pauvres : la péréquation constitue à cet égard un outil majeur.

Votre rapporteur note également que la mise en place progressive de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances devrait accroître sensiblement la lisibilité de la politique de la ville, dont il est prévu qu'elle se décline en deux programmes : « rénovation urbaine » et « équité sociale et territoriale », que compléteront deux autres programmes relatifs au logement.

Afin de mettre en perspective les différentes mesures budgétaires du projet de loi de finances pour 2005 relatives à la politique de la ville, votre rapporteur analyse, outre les priorités de ce budget, les principales avancées législatives réalisées en faveur de la rénovation urbaine, de la cohésion sociale, et de la mixité, d'une part, et l'ensemble des leviers d'action de la politique de la ville, d'autre part.

I.— DES OUTILS OPERATIONNELS EN FAVEUR DE LA RENOVATION URBAINE ET DE LA COHESION SOCIALE

A.— DES AVANCEES DANS LE CADRE DE LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA VILLE ET LA RENOVATION URBAINE

La loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a donné une première réponse au défi que constitue la fracture territoriale, et qui concerne aujourd'hui la plupart des villes françaises. Dans le cadre des actions de l'ANRU, l'année 2005 permettra de concrétiser la mise en œuvre des premières tranches opérationnelles de travaux. L'année 2005 verra aussi, sur la base de la loi précitée, la poursuite de la politique de développement économique des territoires les plus en difficulté à partir du dispositif des zones franches urbaines (ZFU) à la suite de la création de 41 nouvelles zones franches et la prolongation amorcée en 2002 des 44 anciennes ZFU créées en 1997.

1. L'agence nationale pour la rénovation urbaine, un outil opérationnel

a) Une mise en place progressive

La loi n° 2003-710 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, adoptée le 1er août 2003, crée un établissement public national à caractère industriel et commercial dans le but de simplifier et d'accélérer les démarches des collectivités locales et des organismes d'HLM désireux de mettre en œuvre des projets de rénovation urbaine.

Le décret n° 2004-123 du 9 février 2004 précise l'organisation administrative et le fonctionnement de l'Agence. Son conseil d'administration compte 24 membres. Il réunit l'Etat, l'Union d'économie sociale du logement gestionnaire du 1 % logement, l'Union sociale pour l'habitat, la Caisse des dépôts et consignations, l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, des représentants des communes, des EPCI, des départements et des régions ainsi que des personnalités qualifiées. Le représentant de l'Etat dans le département est le délégué territorial de l'Agence. C'est le délégué qui instruit localement le dossier élaboré par la collectivité locale porteuse du projet et ses partenaires. Le dossier est ensuite transmis à l'Agence, ou plus exactement, au comité d'engagement qui, au sein de l'ANRU, est chargé d'examiner les projets et de préparer par ses avis les décisions du conseil d'administration.

Les concours financiers de l'Agence sont destinés aux opérations d'investissement dans le cadre de projets de rénovation urbaine. A ce titre sont concernées les opérations d'aménagement urbain, de réhabilitation, de résidentialisation, de démolition et de construction de logements sociaux,

d'acquisition ou de reconversion de logements existants, de création ou réhabilitation d'équipements publics ou collectifs. Sont également financés la réorganisation d'espaces d'activité économique ou commerciale, l'ingénierie, l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, le relogement et la concertation ou tout investissement concourant à la rénovation urbaine.

b) Des sources de financement multiples

L'ANRU regroupe les moyens financiers des partenaires du programme, à savoir l'Etat, l'Union d'économie sociale du logement, la Caisse de garantie du logement locatif social, et la Caisse des dépôts et Consignations.

c) Des moyens financiers conséquents

Les crédits inscrits au PLF 2005 s'élèvent à 415 millions d'euros en AP (223 millions d'euros sur la section logement et 192 millions d'euros sur la section ville et rénovation urbaine) et 173 millions d'euros en CP (98,5 millions d'euros sur la section logement et 74,5 millions d'euros sur la section ville).

d) Un programme avancé

A la fin du mois de septembre 2004, 49 projets de rénovation urbaine ont été examinés par le comité d'engagement de l'ANRU, et plus de 250 sont en préparation. Ces projets concernent des interventions dans 68 quartiers dont 39 sont identifiés comme étant des quartiers d'intervention prioritaire. Ces 49 projets représentent un montant total prévisionnel de 5,5 milliards d'euros de travaux dont 1,7 milliard sera subventionné par l'ANRU.

Les délibérations du comité d'engagement permettent d'établir le bilan suivant :

Projets de rénovation urbaine présentés en CE	49 projets
Construction de logements sociaux	20 800 logements
Démolition de logements sociaux	24 000 logements
Réhabilitation de logements sociaux	58 600 logements

2. Les zones urbaines sensibles : un enjeu territorial

L'article 3 de la loi précitée crée un observatoire pour assurer le suivi de l'évolution des 751 zones urbaines sensibles (ZUS) ainsi que des moyens mis en œuvre dans ces zones, à partir d'indicateurs précis. L'observation est basée sur une série d'indicateurs précisés dans la loi et portant sur les principaux volets de la

politique de la ville : l'emploi, le développement économique, la rénovation urbaine, l'éducation, la prévention de la délinquance, etc.

Cet observatoire placé auprès du ministre en charge de la ville a été inauguré le 25 octobre 2004. Rattaché fonctionnellement à la délégation interministérielle à la ville, il est présidé par Mme Bernadette Malgorn, préfète de la région Bretagne. Le coût de son fonctionnement est imputé en 2004 sur le budget de fonctionnement de la délégation.

Cet observatoire a présenté son premier rapport en septembre 2004. L'encadré ci-dessous en retrace les principaux éléments.

Etat des lieux des zones urbaines sensibles

1. Des évolutions démographiques spécifiques

- Une population qui diminue

Entre 1990 et 1999, la population des ZUS a **diminué de 5 %** en moyenne, alors qu'elle s'est accrue de 4 % sur l'ensemble du territoire national.

- Une baisse du nombre de familles

En ZUS, le nombre des familles a baissé, alors qu'il a augmenté en France métropolitaine. Dans la mesure où le nombre de ménages est resté stable, cette diminution du nombre de familles traduit une diminution du nombre de familles cohabitant dans un même logement.

- Une proportion élevée de familles nombreuses et de familles monoparentales

Les familles de 4 enfants et plus représentent plus de 13 % de l'ensemble des familles ayant des enfants de 0 à 24 ans, contre 5 % pour la France métropolitaine.

En outre, la part des familles monoparentales progresse plus vite qu'ailleurs et reste supérieure en ZUS.

- Une surreprésentation de la population étrangère

Cette surreprésentation demeure, malgré un fort mouvement d'acquisition de la nationalité française. Les immigrés représentent en effet 18 % de la population des ZUS, alors qu'à l'échelle nationale, ils représentent 7,5 % de la population.

2. Des zones marquées par la prépondérance du logement social

- La spécialisation des ZUS dans le logement social est importante

61 % des ménages résidant en ZUS sont locataires en HLM. Le parc privé n'est pas pour autant absent, en particulier dans les ZUS situées en centre-ville, et il constitue 39 % des logements en ZUS

- La faible importance des constructions récentes en ZUS

Seuls 60 000 nouveaux logements y ont été construits entre 1990 et 1999.

3. Une surreprésentation des ménages pauvres

Les ZUS comportent 27 % de ménages pauvres, c'est-à-dire presque trois fois plus que le reste de l'espace urbain. Cette concentration massive s'explique, en grande partie, par l'importance, dans ces territoires, du logement social qui accueille une part croissante des ménages pauvres en France.

4. Un taux de chômage record sur des territoires sensibles à la conjoncture

- Un taux de chômage deux fois plus élevé que la moyenne

La situation de l'emploi dans les ZUS est très préoccupante. En 2003, environ 20 % de la population active des ZUS est au chômage, soit le double du taux de chômage national.

- Des territoires sensibles à la conjoncture économique

En dépit des difficultés, la situation de l'emploi dans les ZUS est très sensible à la conjoncture économique nationale. Les habitants de ces territoires ont ainsi profité de l'embellie de l'emploi du début des années 2000, et les écarts de taux de chômage, entre les ZUS et le reste du territoire, qui s'étaient creusés au cours de la décennie précédente, ne progressent plus depuis 1999. Il convient à cet égard de noter que les ZUS connaissent un réel dynamisme économique.

5. Un retard persistant dans le domaine éducatif

Une des caractéristiques des ZUS reste l'écart de niveau de formation de leurs habitants, par rapport à la moyenne nationale. Cet écart a persisté, malgré une baisse importante du nombre de non-diplômés. Les jeunes sont les plus touchés par ce phénomène : en 1999, plus de 17 % des 15-24 ans non diplômés résident en ZUS. Globalement, dans un contexte de forte évolution sur le plan national, **les écarts s'accroissent au détriment des ZUS**. Les élèves des établissements situés en ZUS viennent en moyenne de milieux plus modestes que ceux des établissements hors ZUS.

Source : Rapport Zones urbaines sensibles : un enjeu territorial de la cohésion sociale de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (délégation interministérielle à la ville), septembre 2004

3. Un bilan positif de la procédure de rétablissement personnel pour les personnes surendettées

La procédure de rétablissement personnel a été instituée par la loi du 1er août 2003, et vise à accorder une seconde chance aux personnes « accidentées de la vie », qui sont déjà durement éprouvées. Le décret relatif à la procédure de redressement personnel est paru le 26 février 2004 au journal officiel.

En l'état actuel et pour la première année de mise en place, les commissions de surendettement orientent environ 20 % des 170 000 dossiers annuels vers cette nouvelle forme de faillite civile. Au terme de cette première année, est estimée à 20 % l'augmentation de charge de travail pour les magistrats en matière civile. De mars 2004 à aujourd'hui, 11 273 débiteurs l'ont acceptée et 1 709 ont refusé. Plus précisément, pour le seul mois de septembre, sur 2 196 décisions d'orientation, 2 159 ont été acceptées.

Néanmoins, il subsiste des difficultés d'application du dispositif, dans la mesure où cette loi renforce le rôle des commissions de surendettement, qui

doivent désormais s'adjoindre les conseils de deux travailleurs sociaux. Or, certaines communes ne parviennent toujours pas à opérer ces recrutements, sans pour autant bloquer le fonctionnement de ces commissions.

B.— UNE POLITIQUE DE COHESION SOCIALE ET TERRITORIALE

Le projet de loi n° 445 de cohésion sociale, seconde orientation de la politique de la ville, vise à remédier aux disparités territoriales, en développant vingt programmes d'actions organisés en 3 piliers constituant la cohésion sociale : l'emploi, le logement et l'égalité des chances.

Dans ce cadre, ce sont 13 milliards d'euros d'investissements, venant s'ajouter à une dizaine de milliards d'euros de redéploiements, qui devraient être débloqués d'ici à 2009 pour lutter contre la spirale de l'exclusion.

S'agissant de la politique de la ville en particulier, le plan prévoit que les communes qui comprennent des zones urbaines sensibles bénéficieront d'une augmentation de la dotation de solidarité urbaine de 600 millions d'euros répartis sur cinq ans, et d'une meilleure répartition selon les besoins.

Les trois volets du projet de loi de cohésion sociale

- **1 - Le volet emploi** comporte deux mesures phare, la première est la création d'un « *contrat d'activité* » de deux ou trois ans, rémunéré au SMIC horaire jusqu'à hauteur de 26 heures travaillées. L'objectif est de conclure 1 million de contrats d'activité en 4 ans dans le secteur non-marchand au profit d'allocataires des minima sociaux. Cette mesure, à elle seule, coûtera à l'Etat 5,2 milliards d'euros au total (y compris par redéploiements de crédits) d'ici à 2009. Ce plan d'action se veut « *un dispositif systématique de sortie d'une logique d'assistance* » : le plan prévoit pour les chômeurs de longue durée, l'accès à 300 « *maisons de l'emploi* » destinées à fédérer les acteurs locaux de la politique de l'emploi et à aider ceux qui rencontrent des difficultés. Par ailleurs la législation relative aux contrats à durée déterminée et à l'intérim sera assouplie pour ces derniers. Face au taux d'emploi des jeunes qui est de 26 % en France contre 55 % en Europe, la seconde mesure concerne les jeunes en difficulté, auquel le plan entend donner des portes de sortie : le but est d'offrir en 5 ans un débouché professionnel à 800 000 d'entre eux au moyen de formations en alternance, dans le secteur privé et dans la fonction publique (à laquelle ils auront accès sans concours d'entrée).

Pour « *favoriser la mixité sociale dans la fonction publique* », le plan prévoit la création du PACTE, le parcours d'accès à la fonction publique territoriale, une mesure de discrimination positive à destination des immigrés de la deuxième ou troisième génération. Il s'agit d'une voie de pré-recrutement sur des postes libérés par les départs en retraite, sans augmentation de l'emploi public.

- **2 -** Partant du constat selon lequel l'absence de toit est souvent liée au non-travail, **la deuxième ambition du plan est de résoudre la crise du logement**. A cette fin, l'objectif fixé ambitionne la construction de 120 000 logements sociaux par an, soit 600 000 en cinq ans. L'Etat s'engage à « *garantir des financements* ». Il prévoit en outre la création de 12 300 places supplémentaires d'accueil et d'hébergement d'urgence, soit 4 000 places en maisons-relais pour les personnes en grande difficulté, et 7 000 pour des demandeurs d'asile. L'accession à la propriété est, quant à elle, facilitée. Il s'agit également de prévenir les expulsions en proposant une sécurisation de la créance locative.

- 3 - **En matière d'égalité des chances**, l'effort portera essentiellement sur les enfants en grande difficulté. Il s'agit de les repérer le plus tôt possible pour leur proposer un soutien. Afin de lutter contre l'échec scolaire, le plan prévoit la création de 750 « équipes de réussite éducative » afin d'accompagner les enfants en grande difficulté au sein des 900 zones ou réseaux d'éducation prioritaires qui recouvrent, comme l'indique le rapport du Conseil d'Analyse Economique, l'essentiel des « zones urbaines sensibles ». Seront réunis les services sociaux et sanitaires de l'Education nationale, ceux de l'aide sociale à l'enfance et les centres de pédopsychiatrie, « pour offrir aux collégiens à la dérive un soutien complet et adapté ». Une trentaine d'« internats de réussite éducative » est aussi programmée, ainsi que la création de « pôles d'excellence éducative » dans 150 collèges de quartiers sensibles.

C.— DES ECHELONS D'INTERVENTION MULTIPLES

Outre l'Etat, dont les mesures prises en faveur de la politique de la ville sont analysées dans l'ensemble du présent avis, tant le budget communautaire que les collectivités territoriales contribuent au financement de cette politique.

1. La contribution du budget communautaire à la politique de la ville

La part des crédits communautaires concourant spécifiquement à la politique de la ville a été estimée, sur la base des enveloppes programmées sur l'ensemble de la période 2000-2006, à environ 10 % de l'ensemble des fonds structurels bénéficiant à la France. Il s'agit probablement d'une évaluation par défaut, qui ne prend pas en compte par exemple la réorientation récente de crédits objectif 2 sur des opérations de renouvellement urbain.

Représentant environ 10 % de l'apport global des crédits consacrés par l'Etat à la politique de la ville et une part équivalente des crédits contractualisés, les fonds structurels permettent de contribuer, dans les sites prioritaires qui coïncident avec les zonages communautaires, à la mise en œuvre d'actions dans la plupart des champs d'intervention de la politique de la ville, à l'exception notable du logement qui n'est pas éligible.

Au-delà de l'apport strictement financier des fonds structurels, les programmes européens engendrent une plus-value certaine de par :

- leur effet de levier pour mobiliser d'autres financements ;
- leur effet d'entraînement pour mobiliser d'autres partenaires ;
- leurs apports méthodologiques ;
- les échanges d'expérience auxquels ils incitent.

La délégation interministérielle à la ville a engagé en 2004 une étude fine et exhaustive, tant qualitative que quantitative, de la contribution effective des programmes des objectifs 1 et 2 à la politique de la ville sur la première partie de la période de programmation (2000-2003), dont les résultats seront disponibles à la fin de l'année.

Par ailleurs, la délégation interministérielle à la ville a incité les parties prenantes des programmes Urban II à se constituer en réseau dans le cadre d'une association dont elle est un partenaire actif. Au-delà des actions d'échange d'expérience, de formation et de communication que conduit cette association, elle est également pour la délégation interministérielle à la ville un instrument souple et efficace pour suivre la mise en œuvre de ces programmes en France.

a) L'objectif 1 des fonds structurels : des aides régionales au profit de la politique de la ville dans les départements d'outre mer

Pour la période 2000-2006, l'objectif 1⁽¹⁾ concerne pour la France les départements d'Outre-mer (Réunion, Martinique, Guadeloupe, Guyane). L'intégralité des territoires de ces départements est éligible au programme objectif 1.

Dans le cadre de la préparation du document unique de programmation (DOCUP) de chaque département d'Outre-mer, la délégation interministérielle à la ville a été étroitement associée afin que la politique de la ville soit bien prise en compte dans ce programme européen.

En fonction du département, entre 6 millions d'euros et 14 millions d'euros sont ainsi programmés chaque année au titre de l'objectif 1 pour soutenir les contrats de ville. Le montant total (estimé) des fonds structurels qui sera mobilisé annuellement dans le cadre de la politique de la ville est d'environ 40 millions d'euros sur la période 2000-2006.

b) L'objectif 2 : une aide qui prend en compte le problème des quartiers en difficulté

Le nouvel objectif 2⁽²⁾ est notamment caractérisé par la prise en compte explicite de la problématique des quartiers en difficulté. Cette nouvelle priorité de la Commission a été appuyée en France par la circulaire de la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement du 3 janvier 2000 qui a demandé aux préfets de région, dans l'élaboration des documents uniques de programmation 2000-2006, de soutenir les démarches territoriales telles que celles développées dans le cadre des contrats de ville.

Ainsi, sur la période 2000-2006, environ 2/3 des contrats de ville sont concernés par l'objectif 2 et seront soutenus financièrement par les fonds structurels. Le montant total de ces fonds peut être estimé en moyenne annuelle pour la période 2000-2006 à 140 millions d'euros. Ce montant est indicatif car,

(1) L'objectif 1 vise à la promotion du développement et de l'ajustement structurel des régions en retard de développement. Les crédits affectés à la France au titre de cet objectif s'élèvent à 3,8 milliards d'euros.

(2) L'objectif 2 des fonds structurels vise au soutien de la reconversion économique et sociale de la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle. Ces zones comprennent des espaces en mutation socio-économique dans les secteurs de l'industrie et des services, des zones rurales en déclin, des zones urbaines en difficulté et des zones en crise dépendant de la pêche : 6,05 milliards d'euros pour la France.

pour nombre de mesures financées par les fonds structurels au titre de la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle, il est souvent impossible d'isoler a priori la part de ces financements qui sera affectée aux territoires relevant de la politique de la ville.

c) Le second axe de l'objectif 3 des fonds structurels : égalité des chances et intégration sociale

L'objectif 3 ⁽¹⁾ des fonds structurels s'applique sur l'ensemble du territoire national, à l'exclusion des zonages objectif 1, et peut donc être mobilisé sur tous les sites de la politique de la ville. Outil privilégié du soutien de la stratégie européenne pour l'emploi, la stratégie de l'objectif 3 en France s'organise autour de six axes, dont le second, relatif à l'égalité des chances et à l'intégration sociale concerne au premier chef la politique de la ville. En effet, la mesure 2 de l'axe 2, « Accompagner les politiques de l'Etat de l'insertion et contre l'exclusion », prévoit notamment « d'agir particulièrement sur la situation des personnes résidant dans les quartiers urbains en difficulté ». Cette priorité permet notamment de faciliter la mobilité des habitants, de promouvoir la création d'activités ou de contribuer au développement d'équipes pluridisciplinaires.

d) Les programmes URBAN et EQUAL

Dans le cadre de la nouvelle initiative Communautaire Urban II, la France dispose d'une enveloppe de 96 millions d'euros, répartie en 9 programmes locaux. Ces programmes, dédiés aux problématiques urbaines, s'attachent à promouvoir des démarches innovantes de développement urbain durable sur des sites confrontés à des problèmes socio-économiques et urbains. Dans cette logique, l'ensemble des sites ⁽²⁾ qui ont été choisis figurent dans la géographie prioritaire de la politique de la ville et Urban vient donc conforter les actions entreprises dans le cadre des contrats de ville.

Quant au programme EQUAL, il vise à promouvoir de nouvelles pratiques de lutte contre les discriminations et inégalités de toute nature en relation avec le marché du travail, dans un contexte de coopération transnationale. En France, il est doté de 301 millions d'euros pour la période 2000-2006.

Dans le cadre des travaux interministériels qui visent à définir les priorités d'Equal en France, la délégation interministérielle à la ville a formulé un ensemble de propositions afin que les quartiers en difficulté soient une priorité territoriale dans la mise en œuvre de ce programme. Cependant, il est malaisé d'isoler la part de financements qu'il apporte aux territoires prioritaires de la politique de la ville. L'ordre de grandeur pourrait être de 5 millions d'euros par an.

(1) L'objectif 3 vise à appuyer les politiques nationales en faveur de l'emploi en soutenant l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi. La France reçoit 4,54 milliards d'euros à ce titre.

(2) Liste des sites bénéficiant d'un PIC Urban : Clichy sous-Bois / Montfermeil, Grigny/Viry-Châtillon, Mantes-la-Ville / Mantes-la-Jolie, Val-de-Seine (Les Mureaux / Ecquevilly), Communauté d'Agglomération de Grenoble, Communauté Urbaine de Strasbourg, Bastia, Bordeaux / Cenon / Floirac, Le Havre.

2. Un rôle éminent confié aux collectivités territoriales

a) Une part financière de plus en plus importante dans la mise en œuvre de la politique de la ville

Compte tenu de l'effet conjugué de l'accroissement de la participation des régions, de l'engagement des départements, du large périmètre d'application des contrats de ville ainsi que de l'intervention des communautés d'agglomération qui sont compétentes en matière de politique de la ville – mais également des autres EPCI –, la part financière des collectivités locales a pris une importance de plus en plus grande.

Dans le cadre des Contrats de Plan Etat Région (CPER), la contribution des régions au financement de la politique de la ville s'élève à 777,49 millions d'euros (487,84 millions d'euros au XI^{ème} Plan). De plus, les régions consacrent une large part de leurs crédits de droit commun aux opérations s'inscrivant dans les projets poursuivis par les contrats de ville, concentrant davantage leur intervention 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'État, dans la mise en place de centres de ressources régionaux, afin de favoriser les échanges et la qualification des intervenants. La participation financière des régions à la mise en œuvre de la politique de la ville est estimée, pour 2003, à 106 millions d'euros.

La plupart des départements participe également à la mise en œuvre de la politique de la ville. Selon les contextes locaux, cette participation s'est accompagnée de la création d'une ligne budgétaire spécifique, soit par un redéploiement, soit par une augmentation des moyens de droit commun engagés sur les territoires concernés. 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. La contribution financière des départements à la mise en œuvre de la politique de la ville peut être estimée à 115 millions d'euros pour 2003.

Le montant de la participation financière des communes et des établissements publics de coopération intercommunale est estimé à 664 millions d'euros en 2003. Le cadre intercommunal qui est la principale caractéristique de cette nouvelle génération de contrats de ville s'appuie également sur les interventions financières des communautés d'agglomération.

Le montant de la participation des collectivités locales à la mise en œuvre de la politique de la ville en 2004 ne pourra pas être évalué avant l'année prochaine.

b) Un effort de péréquation au profit des communes les plus pauvres

Enfin, un effort de péréquation renforcé au profit des communes les plus pauvres a été développé conjointement, puisque la dotation de solidarité urbaine est passée de 335,39 millions d'euros en 1998 à 635 millions d'euros en 2004.

c) Le renforcement de la solidarité entre les collectivités territoriales

Sans doute plus qu'ailleurs se pose avec acuité, pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale impliqués par la politique de la ville, la question des solidarités financières.

La diversité des situations financières et budgétaires de ces collectivités est très large. Pour certaines, il n'y a aucune difficulté de nature financière pour mettre en œuvre les projets de rénovation urbaine et sociale. Pour d'autres l'engagement politique dans la réalisation des projets de rénovation, au regard de l'intensité des problèmes à traiter, notamment en ce qui concerne les projets de renouvellement urbain, se heurte aux insuffisances des finances locales.

Mise en évidence à l'occasion des Grands Projets Urbains, cette insuffisance des finances locales a fait l'objet de la mise en place de moyens d'aide exceptionnelle en 1999, moyens qui ont été reconduits et confortés par les lois de finances successives sous la ligne budgétaire 46 – 60 article 40 du budget de la Délégation interministérielle à la ville (6,86 millions d'euros en 1999 ; 8,99 millions d'euros en 2000 ; 10,67 millions d'euros en 2001 et 2002 ; 30,67 millions d'euros en 2003 ; 20 millions d'euros en 2004).

Mais l'exception ne peut devenir la règle et ces subventions ont vocation à s'effacer à terme devant des financements banalisés qui résulteront de l'accroissement de l'intégration intercommunale, de la mise en œuvre de la réforme des finances locales et de celle des projets de rénovation urbaine.

Au niveau de l'organisation des territoires, la solidarité financière est en premier lieu une affaire locale qui se développe par la généralisation du fait intercommunal, par les choix de répartition des compétences entre l'agglomération et les communes et par le développement des dotations de solidarité communautaires.

Au niveau de l'Etat, la loi constitutionnelle prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales, dispositifs qui seront mis en œuvre par la réforme des finances locales. En outre, le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale a prévu de doubler sur cinq ans le volume de la dotation de solidarité urbaine.

En conséquence, l'aide exceptionnelle de la ligne 46 – 60 article 40 qui a apporté un complément de solidarité aux communes à faible capacité financière engagées dans des projets lourds de rénovation urbaine, n'est pas reconduite dans le projet de loi de finances pour 2005.

II.— UN BUDGET EN AUGMENTATION POUR CONJUGUER RENOVATION URBAINE ET COHESION SOCIALE

A.— LES PRIORITES BUDGETAIRES

1. Un budget en forte hausse

Le budget de la ville et de la rénovation urbaine s'élève à **422,65 millions** d'euros en 2005, à raison de 57 % de crédits d'intervention, 41 % de crédits d'investissement, et de 2 % de crédits de fonctionnement. Il s'agit d'une augmentation remarquable, de 22,7 % par rapport à 2004.

2. Deux priorités budgétaires pour la ville et la rénovation urbaine

a) Appliquer le programme défini par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003

Ce programme prévoit la démolition et la reconstruction de 200 000 logements, ainsi que la réhabilitation de 200 000 autres logements d'ici 2008, dans les quartiers prioritaires. Dans ce cadre, l'ANRU (agence nationale pour la rénovation urbaine) joue un rôle clef.

30 % des crédits du budget de la politique de la ville sont consacrés à la rénovation urbaine et à l'amélioration du cadre de vie, soit 128 millions d'euros.

b) Restaurer l'équité sociale et territoriale

Cette équité passe par la prévention de la délinquance, le rétablissement du lien social (emplois d'adultes-relais), la mise en œuvre de l'opération « Ville, vie, vacances », et la requalification urbaine, notamment.

70 % des crédits du budget, soit près de 296 millions d'euros, sont consacrés à ce programme, dont 233 millions d'euros au profit de l'équité territoriale proprement dite, et 62 millions d'euros au profit du programme de réussite éducative, ce dernier s'inscrivant dans le cadre du projet de loi de cohésion sociale.

B.— LES AGREGATS

	LFI 2004 (en millions d'euros)	PLF 2005 (en millions d'euros)	Mesures nouvelles 2005	Evolution 2005/2004
37-60 Total titre III	11,77	9,00	- 2,77	- 23,5 %
46-60 total titre IV	222,66	241,15	+18,49	+8,3 %
TOTAL D.O	234,43	250,15	+ 15,72	- 6,7 %
57-71(AP) 67-10 (AP)	- 265,00	- 214,00	- - 51,00	- - 19,2 %
TOTAL A.P	265,00	214,00	- 51,00	- 19,2 %
57-71 (CP) 67-10 (CP)	- 110,00	- 172,50	- + 62,50	- + 56,8 %
TOTAL C.P	110,00	172,50	+ 62,50	+ 56,8 %
TOTAL DO+A.P	499,43	464,15	- 35,28	- 7,1 %
TOTAL D.O+C.P	344,43	422,65	+ 78,22	+ 22,7 %

1. Moyens de fonctionnement

a) Animation de la politique de la ville

Le chapitre 37-60 - moyens des services, et animation de la politique de la ville se voit doté de 9 millions d'euros : sont regroupés dans ce chapitre unique, les moyens d'animation et de pilotage de la politique de la ville pour l'Etat, à l'exclusion des crédits d'intervention finançant le partenariat des contrats de ville, imputés sur le titre IV.

Quant au chapitre 57-71, relatif aux études et à la recherche (études et recherche), il est non doté depuis 2002, les études, évaluations et missions d'assistance technique et de recherche ayant été inscrites sur le chapitre 37-60. La DIV ayant procédé à l'apurement définitif des fins d'opérations restant en cours, ce chapitre a été supprimé pour le PLF 2005.

b) Expérimentation de la fongibilité des crédits d'animation et de fonctionnement de la politique de la ville (38,74 millions d'euros)

Le chapitre 39-01 relatif aux expérimentations dans le cadre de la loi organique du 1^{er} août 2001 est doté de 38,74 millions d'euros. Ont été regroupés dans ce chapitre créé spécifiquement pour 2005, les moyens d'animation, de pilotage de la politique de la ville pour l'Etat, ainsi que les crédits d'intervention finançant le partenariat des contrats de ville, dans les régions Bretagne, Nord-Pas-

de-Calais et Rhône-Alpes, choisies comme régions tests de l'application de la loi organique du 1^{er} août 2001.

Ce chapitre sera doté par transferts de crédits en provenance des chapitres 37-60 art. 30 (services publics et animation-formation) à hauteur de 0,4 million d'euros, 37-60 art. 80 (dépenses de personnel) de 0,09 million d'euros, 46-60 art. 10 (FIV) de 26 millions d'euros, 46-60 art. 50 (opérations VVV) de 2,25 millions d'euros et 46-60 art. 80 (adultes relais) de 10 millions d'euros.

**TITRE III : DEPENSES DE FONCTIONNEMENT DES SERVICES,
DONT ANIMATION, FORMATION ET SERVICES PUBLICS**

Chapitre et articles	Intitulés	2004 (en M€)	2005 (en M€)	<i>Variations</i>
37-60	Moyens de fonctionnement des services en charge de la politique de la ville	11,77	9,00	-2,77
Article 10	Fonctionnement de la DIV et du CNV	5,77	5,50	- 0,27
Article 20	Assistance technique des programmes européens	-	-	-
Article 30	Fonctionnement des services publics de quartier	4,50	3,00	- 1,50
Article 80	Dépenses de personnel	1,50	0,50	- 1,00

Malgré un accroissement des dépenses liées au fonctionnement du service (création du conseil national d'évaluation, création de l'observatoire national des zones urbaines sensibles), les dépenses de fonctionnement seront encore diminuées par rapport à l'année 2004, grâce à un effort permanent en matière de rationalisation des dépenses.

L'utilisation de cette ligne portera principalement sur la mise en place de l'observatoire national des zones urbaines sensibles et sur le renforcement de l'outil administratif. Certains secteurs seront ainsi développés :

- poursuite du plan informatique ;
- développement du fonds de bases cartographiques, de la photothèque, de missions d'archivage ;
- un accent particulier doit également être mis sur l'évaluation, en lien avec le conseil national de l'évaluation et l'observatoire créé en application de la loi du 1^{er} août 2003 ;
- d'autre part, la réorganisation du conseil national des villes 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. Subventions de fonctionnement

Elles s'élèvent à **241,15 millions d'euros** en 2005. Le chapitre 46-60-10 (contrats de ville et autres actions déconcentrées) constitue la ligne budgétaire principale du budget du ministère, avec **109,15 millions d'euros** (83,15 millions d'euros, compte tenu de la part transférée sur le chapitre 39-01) de crédits entièrement déconcentrés aux préfets, mobilisables sur les différents champs d'intervention thématiques que couvre la politique de la ville. 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. Ces crédits permettent de 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).

Le chapitre 46-60-30 (partenariat national et innovation) est doté d'une enveloppe globale de **3 millions d'euros**, et permet de mettre en œuvre des actions d'impact ou d'intérêt national, avec des structures « têtes de réseau ».

Le chapitre 46-60-50 (opérations « ville-vie-vacances »), à l'origine destiné aux opérations « anti-été chaud », a été étendu à des actions d'animation et d'insertion au bénéfice des jeunes, tout au long de l'année. Les crédits ont été portés, en 2004, à **10 millions d'euros**, les crédits du ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées étant désormais transférés en base sur le budget de la ville. Pour 2005, ce montant est reconduit.

Le chapitre 46-60-70 (programme de réussite éducative) est créé pour 2005, afin d'identifier les crédits relatifs aux actions de réussite éducative inscrites aux programmes 15 et 16 du plan national de cohésion sociale. Une enveloppe de **62 millions d'euros** est inscrite pour 2005.

Le chapitre 46-60-80 (dispositif adultes-relais) se voit doté de **57 millions d'euros** (47 millions d'euros, compte tenu de la part transférée sur le chapitre 39-01).

3. Dépenses d'investissement

Le chapitre 67-10, qui inclut les contrats de ville, les grands projets et les opérations de rénovation urbaine constitue le second pilier du budget du ministère, composé de la section investissement du FIV (article 10) et des crédits de rénovation urbaine (article 30). Ces crédits sont totalement déconcentrés auprès des préfets. Ils permettent de 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 d'une meilleure urbanité des quartiers, ainsi qu'à financer les dépenses liées aux opérations de rénovation urbaine, plus importantes, dont la réalisation nécessite des engagements pluriannuels de la part des partenaires concernés.

En autorisations de programme (AP), la dotation de **214 millions d'euros** tient compte d'un transfert effectué en base sur le budget du ministère de l'intérieur pour le programme exceptionnel d'investissement de Corse, à hauteur de 2 millions d'euros. En crédits de paiement (CP), la dotation pour 2005 s'élève à **172,5 millions d'euros**, soit une augmentation de plus de 56 % par rapport à 2004. Celle-ci tient compte d'un transfert effectué en base sur le budget du ministère de l'intérieur pour le PEI de Corse, à hauteur de 2 millions d'euros.

TITRE VI : DEPENSES D'INVESTISSEMENT

Chapitre et articles	Intitulés	2004 (en M€)	2005 (en M€)	Variations	Remarques ou renvois
57-71	Etudes et assistance technique	Non doté	Non doté	-	apurement opérations en cours
67-10	Subventions d'investissement en faveur de la politique de la ville :				
	AP	265,00	214,00	- 51,00	- 19,2 %
	CP	110,00	172,50	+ 62,50	+ 56,8 %
Article 10	Fonds d'intervention pour la ville-FIV (contrats de ville et autre actions déconcentrées) :				
	AP	50,00	22,00	- 28,00	
	CP	53,00	44,40	- 8,60	
Article 30	Grands projets – renouvellement urbain				
	AP	215,00	192,00	- 23,00	
	CP	57,00	128,10	+ 71,10	

C.— LA LOLF PREVOIT LA DECLINAISON EN DEUX PROGRAMMES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, dès 2006, les crédits du budget « ville » seront regroupés au sein de la mission ministérielle « ville et logement ». Ils seront répartis entre les programmes « rénovation urbaine » et « équité sociale et territoriale ». Cette mission comporte également deux autres programmes intitulés « aide à l'accès au logement » et « développement et amélioration de l'offre de logements ».

La mission « ville et logement » a pour objectif de réinsérer les zones urbaines sensibles dans la dynamique des agglomérations auxquelles elles appartiennent. La réalisation de cet objectif relève de la réduction progressive des écarts de développement entre ces zones et leur environnement.

1. Le programme « rénovation urbaine »

Ce programme aura pour enjeu de rendre plus attractifs les quartiers prioritaires de la politique de la ville ; il servira de cadre à la mise en œuvre de la rénovation urbaine dont les principes ont été fixés par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (loi n° 2003-710 du 1^{er} août

2003). Il visera à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers où le cadre bâti est le plus dégradé. Ce programme se déclinera en deux actions :

a) L'action « logements participant à la rénovation urbaine »

Elle renverra aux moyens mis en œuvre par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine en faveur du logement dans les zones urbaines sensibles. Ces moyens permettront de soutenir les projets initiés par les collectivités locales, en lien avec les organismes bailleurs. Ils seront principalement destinés à la démolition, la construction et la réhabilitation d'ensembles de logements locatifs sociaux ou de copropriétés dégradées, ainsi qu'à la réalisation de travaux de résidentialisation.

b) L'action « aménagement des quartiers participant à la rénovation urbaine »

Elle permettra le financement des projets relatifs à :

- l'aménagement urbain et la requalification des espaces de proximité ;
- la création, la réhabilitation et la démolition d'équipements publics ou collectifs ;
- la réorganisation du foncier permettant l'émergence d'une offre d'habitat diversifié et le développement de l'activité économique ;
- l'ingénierie de projet.

2. Le programme « équité sociale et territoriale »

Ce programme aura deux objectifs :

a) Renforcer la mixité fonctionnelle des quartiers prioritaires de la politique de la ville

Conçus, à l'origine, comme des quartiers essentiellement résidentiels et souvent comme offrant une première étape dans le logement des ménages, ces territoires ont connu deux évolutions convergentes : d'une part, l'obsolescence de leur offre d'habitat a conduit à les spécialiser implicitement dans l'accueil de ménages à faibles ressources et/ou d'origine étrangère ; d'autre part, l'évolution des dispositifs de distribution commerciale et l'inadaptation des centres commerciaux et de services conçus à l'origine ont progressivement affaibli leur diversité fonctionnelle déjà très restreinte. L'objectif est de changer l'image de ces quartiers, d'y favoriser l'implantation d'activités économiques et d'emplois et d'offrir à leurs habitants de meilleures conditions de vie ; il est aussi de les ouvrir sur le reste de l'agglomération en y attirant des habitants des autres secteurs pour y résider ou pour bénéficier de leurs services comme n'importe quel quartier de ville.

b) Réduire la vulnérabilité sociale et économique de leurs habitants

A ce titre, le programme « équité sociale et territoriale » soutiendra un processus d'adaptation et de dimensionnement de l'offre de services aux besoins de ces populations.

Ce programme aura pour enjeu l'expérimentation de nouveaux dispositifs adaptés aux besoins de ces populations, dispositifs dont le caractère novateur ne permet pas de financer, immédiatement, par les crédits de droit commun. Ce travail d'innovation sera rendu possible par la mobilisation des acteurs du terrain et la capitalisation de leurs expériences organisées par la délégation interministérielle à la ville, structure support du programme.

Pour atteindre ces objectifs, la politique de la ville continuera d'avoir une double approche méthodologique :

– mobiliser de manière plus équitable et plus ciblée les politiques de droit commun en faveur des zones urbaines sensibles et de leurs habitants. Les objectifs poursuivis à ce titre et les indicateurs y afférant relèveront du document de politique transversale dédiée à la politique de la ville ;

– impulser des actions relevant de l'innovation sociale et favorisant un mode d'intervention interministérielle et interpartenariale. L'enjeu sera d'endiguer et de supprimer les phénomènes de relégation économique, culturelle et sociale dont souffrent les habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Cette méthode doit permettre d'améliorer la vie quotidienne des habitants et de favoriser leur insertion professionnelle. Elle conjugue une approche territoriale et une approche par publics afin de réduire la vulnérabilité sociale des habitants les plus menacés, notamment des jeunes en recherche d'emploi et en rupture scolaire.

Ce programme se déclinera en quatre actions :

- « prévention et développement social » ;
- « revitalisation économique et emploi » ;
- « stratégie, ressources, évaluation » ;
- « allègements de charges sociales en ZUS ».

**** L'action « prévention et développement social »***

Elle visera à lutter contre la vulnérabilité sociale des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville. A ce titre, elle devra permettre de soutenir un processus d'adaptation de l'offre de services publics aux besoins spécifiques de ces populations par l'expérimentation de dispositifs novateurs avant que leur financement soit pris en charge par les politiques de droit commun de l'Etat.

Au titre de la prévention, trois sous-actions seront financées :

– celles qui relèvent de la prévention de la délinquance au sens strict : elles devront permettre de réaffirmer l'autorité parentale, de faciliter l'accès au droit et à la justice de proximité, de développer la médiation sociale et de nouveaux modes de régulation des conflits, de lutter contre les violences scolaires, de sécuriser les lieux sensibles et de prévenir la récidive ;

– celles qui tendent à prévenir la toxicomanie : elles viseront à développer la prévention primaire, à réduire les risques et dommages sanitaires et sociaux encourus par les toxicomanes et à développer les lieux d'accueil pour ces publics ;

– celles qui permettent de prévenir, dans le cadre du programme « ville, vie vacances », la délinquance juvénile, en accueillant pendant les périodes de congés scolaires, les enfants et les jeunes des quartiers prioritaires pour leur proposer des activités sportives et artistiques empreintes d'une forte dimension éducative.

La politique de développement social pourra être structurée autour de sept sous-actions ayant pour objectif :

– la socialisation, notamment en ce qui concerne les jeunes enfants et les femmes ;

– la maîtrise de la langue par l'organisation d'une offre de formations linguistiques de proximité afin de lutter contre l'illettrisme et l'analphabétisme ;

– le développement de politiques locales de santé publique visant à favoriser l'accès aux soins et à la prévention et à diminuer le taux de non recours aux soins ;

– l'accès de tous à la culture ;

– la réussite scolaire des enfants et des jeunes en complément de l'intervention de l'Education nationale ;

– le soutien aux activités sportives et de loisirs ;

– et l'adaptation des services publics de proximité aux besoins spécifiques des populations des quartiers prioritaires.

**** L'action « revitalisation économique et emploi »***

Elle visera, à la fois, à renforcer la mixité fonctionnelle des quartiers prioritaires de la politique de la ville et à favoriser l'insertion professionnelle de leurs habitants.

Cette action devrait se décliner en deux sous-actions ; l'une consacrée au développement économique des territoires prioritaires ; l'autre à l'insertion professionnelle de leurs habitants.

*** L'action « stratégie, ressources, évaluation »**

Elle servira de cadre à l'ensemble des fonctions d'animation de la politique de la ville. Elle comprendra deux sous-actions :

– **l'animation de la politique de la ville** : cette sous-action permettra le financement des structures supports de la politique de la ville (délégation interministérielle à la ville, conseil national des villes, centres de ressources dédiés à la politique de la ville, délégués de l'Etat, etc.) ;

– **l'évaluation de la politique de la ville** : cette sous-action correspondra à la traduction opérationnelle de la création de l'observatoire national des zones urbaines sensibles décidée par la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Cet observatoire assurera le suivi des critères socio-économiques définis par la loi. Son travail permettra de nourrir le dialogue de gestion entre la DIV et les responsables des budgets opérationnels de programme.

*** L'action « allègements de charges sociales en zones urbaines sensibles »**

Elle visera à soutenir la création d'activités dans les quartiers classés « zones franches urbaines » en y attirant des entreprises par un régime d'exonérations de charges patronales de sécurité sociale. Ces ZFU sont aujourd'hui au nombre de 85. L'enjeu sera :

– de revitaliser ces quartiers en y restaurant une vie économique résidentielle ;

– de lutter contre la monofonctionnalité de ces zones pour les réinsérer dans la dynamique de l'agglomération à laquelle elles appartiennent ;

– de soutenir la création d'emplois au cœur même de ces quartiers au bénéfice de leurs habitants.

3. Le programme « aide à l'accès au logement »

Il permettra à l'Etat de mener sa politique sociale en matière d'habitat. Il sera composé de deux actions ; l'une dédiée aux aides personnelles ; l'autre à l'accompagnement des publics en difficulté.

4. Le programme « développement et amélioration de l'offre de logement »

Il sera dédié au soutien à la construction et à la réhabilitation de logements publics ou privés, situés en dehors des zones relevant de la rénovation urbaine. Il se déclinera en cinq actions :

- construction locative et amélioration du parc ;
- soutien à l'accession à la propriété ;
- lutte contre l'habitat indigne ;
- réglementation de l'habitat, politique technique et qualité ;
- soutien.

Ainsi, si la mise en œuvre progressive de la LOLF contribue à la lisibilité accrue de la politique budgétaire de l'Etat, et par conséquent des priorités du Gouvernement, cette amélioration semble d'autant plus souhaitable, s'agissant de la politique de la ville, que celle-ci, interministérielle et transversale par essence, est fondée sur une multiplicité de leviers d'action, tels que les politiques de l'emploi, de l'éducation, du logement, ou de transport.

III.— DES LEVIERS D’ACTION TRANSVERSAUX POUR RESTAURER L’EQUITE SOCIALE

A.— FAVORISER L’INSERTION PAR L’EMPLOI

1. Des équipes-relais de proximité à caractère pluridisciplinaire

Les équipes emploi-insertion (EEI) font suite à une décision du **CIV du 14 décembre 1999**. Dans le cadre de la **circulaire du 18 avril 2000**, un appel à projets a été lancé au niveau national, l’objectif étant la création de 150 équipes dans les villes dotées d’un contrat de ville afin de faciliter l’accès à l’emploi des personnes habitant dans les quartiers de la politique de la ville.

L’objectif de cette mesure est double :

– il s’agit, d’une part, d’assurer un **appui de proximité** aux chômeurs résidant dans les quartiers prioritaires des contrats de ville et ne fréquentant pas les services publics de l’emploi. L’équipe **pluridisciplinaire** permet d’assurer des permanences continues au sein des quartiers ;

– d’organiser, d’autre part, **un relais** efficace, avec les structures de l’agglomération (agences locales pour l’emploi, missions locales, plan local pour l’insertion et l’emploi, ASSEDIC, services sociaux, structures d’appui aux projets).

L’EEI permet de se recentrer sur le cœur de métier des structures mères telles que l’ANPE, la Mission locale... En effet, elle n’est pas soumise à un traitement de masse du chômage. L’équipe peut donc développer un accompagnement personnalisé ; le dialogue et l’écoute peuvent à nouveau reprendre leur place.

Le montage des dossiers est entièrement déconcentré et suppose la mobilisation locale des partenaires du contrat de ville et en particulier des services chargés de l’emploi et de l’insertion : Etat, collectivités territoriales, ANPE et mission locale au minimum.

2. Des moyens humains conséquents

Pour les années 2000 à 2003, près 70 équipes ont fait l’objet d’un financement de la DIV au moment de leur mise en place dans 48 agglomérations ou aires urbaines. Sur le plan territorial, les régions qui ont répondu le plus massivement à l’appel à projets sont le Nord-Pas-de-Calais (10 équipes), la Réunion (9 équipes), l’Alsace, l’Ile-de-France (8 équipes chacune) et Rhône-Alpes (7 équipes).

En moyenne, ces équipes sont composées de quatre personnes. Le noyau est constitué d'au moins un agent de l'ANPE et d'un agent de la mission locale mis à disposition. L'équipe est renforcée par du personnel spécifique aux profils adaptés aux besoins locaux (agents des collectivités locales, emplois-jeunes, adultes relais, référents RMI).

3. Des financements croisés

L'investissement initial sur les EEI peut être cofinancé par des crédits contractualisés dans le cadre du contrat de ville, des crédits des collectivités locales, des crédits du FEDER dans le cas de territoires éligibles à l'objectif 2. Les subventions spécifiques du programme des équipes emploi-insertion sont des crédits de fonctionnement. La subvention de 45 000 euros maximum par an pendant 3 ans est imputée au chapitre 37-82 article 10 lorsque le porteur juridique et financier est l'ANPE et au chapitre 46-60 article 10 (FIV) quand il s'agit d'une association ou d'une collectivité territoriale. Cette subvention initiale de trois ans a été prolongée de deux ans par une aide dégressive : 30 000 euros, puis 15 000 euros afin de permettre à ces structures de mobiliser les crédits de droit commun.

4. Des perspectives d'évolution favorables

Le partenariat sur les EEI entre la DIV et l'ANPE a été reconduit, l'ANPE s'engageant à faciliter le détachement de ces agents au sein de ces structures, la DIV à prolonger son soutien financier au-delà de la durée initiale de trois ans. Parallèlement un travail commun d'animation du dispositif a été mis en œuvre. Dans ce cadre, un premier bilan des EEI a été réalisé qui démontre que les objectifs qui ont été confiés aux EEI ont été atteints, notamment ceux portant sur l'information et l'accompagnement des demandeurs d'emploi ayant délaissé les structures institutionnelles.

Pour mener à bien leurs missions, les EEI ont ainsi su développer de nombreux atouts : bonne insertion dans le quartier, climat de confiance avec le demandeur d'emploi, capacité à accueillir le public en difficulté et peu autonome, complémentarité des compétences des personnels de l'équipe, bonne culture de réseau, capacité d'initiative. Cependant, la DIV et l'ANPE ont souhaité réaliser un référentiel de travail pour les Equipes emploi insertion. Celui-ci est en cours d'élaboration, il servira de repère au travail de ces équipes, et posera les bases d'indicateurs d'activité et de résultats unifiés.

B.— ASSURER LA SECURITE DANS LES QUARTIERS SENSIBLES : LE ROLE-CLEF DES ADJOINTS DE SECURITE

1. Le remplacement progressif des policiers auxiliaires par les adjoints de sécurité

Le nombre de policiers auxiliaires affectés à la sécurité des quartiers sensibles a suivi la courbe du nombre des policiers auxiliaires en général. En effet, avec la fin du service national, le recrutement de ce type d'agents a diminué d'année en année. Ils étaient encore environ 5 000 en 1999, 2 075 en 2000 et ils ont disparu en tant que tel en 2001.

A partir de 1997 et à la suite de la mise en place des emplois-jeunes, il fut convenu qu'ils seraient progressivement remplacés par 20 000 adjoints de sécurité (ADS) placés auprès de la Police nationale. Les policiers auxiliaires n'existent donc plus dans la police nationale.

2. Les ADS : des effectifs en baisse

La sécurité publique compte au 1^{er} août 2004 un effectif opérationnel de 8 343 adjoints de sécurité, dont 3 713 femmes, répartis sur les 442 circonscriptions de sécurité publique de métropole et d'Outre-mer, pour un effectif budgétaire de 9 255.

Ils étaient 736 au 1^{er} janvier 1998, 5 548 au 1^{er} janvier 1999, 9 795 au 1^{er} janvier 2000, 11 494 au 1^{er} janvier 2001, 12 102 au 1^{er} janvier 2002, 10 217 au 1^{er} janvier 2003 et 9 106 au 1^{er} janvier 2004.

La baisse de l'effectif s'explique par l'application des dispositions du projet de loi de finances 2004 qui a prévu la suppression de 2 200 emplois budgétaires sur le plan national, par le départ des adjoints de sécurité incorporés en qualité d'élève gardien de la paix mais aussi par le déficit de candidatures dans certains départements.

Les adjoints de sécurité représentent en moyenne 14,35 % de l'effectif global des personnels actifs ; il est à noter qu'un gradé encadre de 4 à 8 gardiens de la paix et adjoints de sécurité.

Au 1^{er} janvier 2004, la répartition des effectifs est la suivante :

– 5 060 ADS dans les départements « très sensibles », ce qui représente 11,70 % des actifs ;

– 1 612 ADS dans les départements « sensibles », ce qui représente 19,07 % des actifs ;

– 2 434 ADS dans les départements « non sensibles », ce qui représente 20,70 % des actifs ;

– 1 167 ADS affectés en région parisienne (hors préfecture de police), 7 577 en province et 362 dans les DOM-TOM.

3. Des missions de police de proximité

Les missions des adjoints de sécurité sont définies à l'article 2 du décret n° 2000-800 du 24 août 2000, relatif aux adjoints de sécurité recrutés en application de l'article 36 de la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, et par la circulaire d'application NOR/INT/99-00186C du 16 août 1999. La qualification d'agent de police judiciaire (art. 21 du code de procédure pénale) permet également aux adjoints de sécurité d'exercer des missions répressives et de parfaire la complémentarité avec les fonctionnaires actifs.

Les adjoints de sécurité concourent aux missions du service public de la sécurité (prévention, assistance et soutien) assurées par les fonctionnaires des services actifs de la police nationale sous les ordres et sous la responsabilité desquels ils sont placés. Ils sont prioritairement affectés à des missions de police de proximité, mais peuvent également être orientés vers des activités d'assistance et de soutien afin de favoriser le retour des fonctionnaires actifs de police sur des emplois opérationnels.

Dans le cadre de leurs missions, ils ont notamment pour tâches :

– de participer aux missions de surveillance générale de la police nationale, en particulier par îlotage et patrouille, notamment à l'occasion de manifestations culturelles et sportives ;

– de participer à la sécurisation des transports en commun ;

– de contribuer à l'information et à l'action de la police nationale dans ses rapports avec les autres services publics nationaux et locaux ;

– de faciliter le recours et l'accès au service public de la police, en participant à l'accueil, à l'information et à l'orientation du public dans les services locaux de la police ;

– de soutenir les victimes de la délinquance et des incivilités, en les aidant dans leurs démarches administratives, en liaison avec les associations et les services d'aide aux victimes ;

– de contribuer aux actions d'intégration, notamment en direction des jeunes et des étrangers ;

– d'apporter une aide au public sur les axes de circulation, à la sortie des établissements d'enseignement, dans les îlots d'habitation et dans les transports en commun ;

– de participer à certaines missions de police judiciaire dans la limite des compétences que leur reconnaît le code de procédure pénale (art. 21-1) et dans le cadre des activités dévolues à leur service d'emploi.

Toutefois, les adjoints de sécurité ne peuvent pas participer à des missions de maintien de l'ordre.

Dès leur affectation, les adjoints de sécurité font l'objet d'une prise en charge individuelle de nature à répondre aux objectifs s'inscrivant dans la création de cette catégorie d'emploi (formation et insertion au sein de la police nationale). A cette fin, des tuteurs leur sont désignés, en l'occurrence des fonctionnaires de police expérimentés, qui ont pour mission de veiller à leur adaptation dans leur nouvel environnement professionnel.

4. Un dispositif pérenne

S'agissant de l'évolution du dispositif des adjoints de sécurité, il a été décidé que ces agents contractuels étaient désormais détachables des emplois-jeunes et que leur recrutement pourrait donc être poursuivi au-delà de 2003, dans le cadre réglementaire des dispositions de l'article 36 de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995 qui a permis la création de ces emplois en 1997. La Police nationale pourra ainsi continuer à recruter des agents contractuels de droit public selon les mêmes modalités qu'auparavant, dans la limite du nombre d'emplois budgétaires attribué au titre des exercices budgétaires successifs (13 500 emplois en 2003).

Le recrutement des adjoints de sécurité, qui était opéré depuis 1997 sur des contrats de 5 ans non renouvelables, a cependant dû évoluer en 2003, sur instructions gouvernementales, vers des engagements d'une durée limitée à 3 ans. Néanmoins, il est envisagé de revenir à des contrats de 5 ans non renouvelables, étant entendu que ceux qui auront été conclus pour 3 ans en 2003 pourront être prolongés de 2 ans par voie d'avenant.

C.— DEVELOPPER LA MIXITE SOCIALE DE L'HABITAT

La majorité des quartiers concernés par la politique de la ville sont des quartiers d'habitat social. Lutter contre les tendances lourdes de ségrégation sociale et spatiale, reconnaître aux habitants de ces quartiers le statut de citoyens à part entière en améliorant la qualité du cadre de vie et des services qui y sont présents, tels sont les enjeux majeurs de la politique de la ville dans son volet concernant l'habitat.

Face à ces enjeux, diverses mesures sont prévues par le gouvernement dans le cadre de deux lois majeures.

1. Les mesures de la loi « Borloo » en faveur du développement social et urbain des quartiers en difficulté

La loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine qui marque une étape décisive pour le développement social et urbain des quartiers en difficulté. Le programme 2004-2008 est ambitieux ; il vise à rénover durablement l'habitat et le cadre de vie des quartiers.

2. Le projet de loi « Habitat pour tous » : renforcer les dispositifs de lutte contre l'habitat insalubre et le saturnisme

La loi « Habitat pour tous », en cours de préparation par le Ministère du logement, faisant suite aux premières assises du logement du 1^{er} juillet dernier, devrait prévoir le renforcement et la simplification des dispositifs actuels pour lutter contre l'habitat insalubre et le saturnisme.

D'autres mesures sont prévues au titre du plan de cohésion sociale, dont les principes sont les suivants :

– faire progressivement passer la production effective de logements locatifs sociaux de 80 000 en 2004 à 120 000 en 2009 (soit un total de 500 000 logements produits en cinq ans) ;

– porter à 40 000 par an le nombre de logements à loyers maîtrisés conventionnés avec les aides de l'ANAH ;

– reconquérir 100 000 logements privés vacants (20 000 par an) ;

– sécuriser la créance de loyer permettant un paiement rapide en cas de carence du locataire, afin de permettre la mise sur le marché de 100 000 logements privés ;

– lutter contre l'habitat indigne ;

– renforcer l'accueil et l'hébergement d'urgence en portant :

* la capacité globale de l'ensemble du dispositif à 100 000 places au total en 2007 ;

* la création de 4 000 places en maisons relais pour atteindre 6 000 places en 2007 ;

* la création de 7 000 places en centres d'aide aux demandeurs d'asile (CADA) ;

* et enfin la création de 1 300 places en centres d'hébergement.

Il importe enfin de signaler les dispositions relatives à la décentralisation des politiques locales de l'habitat prévues par la loi n° 2004- 809 du 13 août 2004, et applicables au 1^{er} janvier 2005, introduisant entre autres dispositions :

– la délégation du contingent préfectoral aux collectivités locales qui en feront la demande ;

– la délégation des attributions des aides publiques en faveur de la construction, de la réhabilitation et de la démolition des logements locatifs sociaux, et de la rénovation de l’habitat privé aux collectivités territoriales ;

– la création, dans chaque département, de plans départementaux d’actions pour le logement des personnes défavorisées et de fonds de solidarité pour le logement fusionnant les aides des divers fonds de solidarité pré-existants.

3. Le rôle essentiel des logements sociaux dans les zones urbaines sensibles

En 1999, 1 025 000 logements sociaux sont situés en ZUS, sites prioritaires de la politique de la ville, sur un total de 3 800 000 logements sociaux sur l'ensemble du territoire français. La majorité des logements des ZUS fait partie du patrimoine HLM ; 61,3 % des ménages dans ce territoire sont locataires de HLM (14,6 % pour la France entière).

Près d’un tiers (31,2 %) de ces logements sont situés dans des immeubles de 20 logements ou plus, environ autant (30,2 %) se trouvent dans des immeubles de 10 à 20 logements, la part du logement individuel étant seulement de 17 % dans les ZUS pour un taux national de 57 %.

Les deux tiers des logements (65 %) des ZUS ont été construits durant la période de 1949-1974 (période des grands ensembles) alors qu’un tiers seulement des résidences principales en France datent de cette époque. Les normes de confort sont très largement respectées : seuls 4 % des logements sont dépourvus de salles d’eau ou de W.-C.. 92,5 % des résidences principales en ZUS ont tout le confort (au sens INSEE). Les logements de trois et quatre pièces représentent 61,3 % des résidences principales des ZUS. Le taux d’occupation des logements des ZUS est de 2,8 personnes par logement.

4. Entretenir la qualité et le niveau du parc social en ZUS : un enjeu de lutte contre la vacance du parc

La vacance moyenne en France dans le parc du logement social au 1^{er} janvier 1998 était de 3 %, soit 114 600 logements sur un total de 3 800 000 logements sociaux.

En 1999, dans l'ensemble des ZUS, le taux de vacance moyen 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 à l’image très dégradée.

Le taux de rotation dans le parc social atteint 12,1 % au 1^{er} janvier 1998, il était de 11,4 % un an auparavant. La qualité et le niveau d'entretien du parc social font l'objet d'une attention particulière des pouvoirs publics, comme en témoignent le renforcement des obligations en matière de gardiennage, de contrôle de la sécurité des ascenseurs ainsi que la généralisation des plans stratégiques de patrimoine.

Le rapport annuel d'activité 2002 de la mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS) donne des informations sur le niveau de l'entretien assuré après enquête auprès de 295 organismes HLM. Ces organismes gèrent au total un parc de 1 516 000 logements sociaux, avec un patrimoine variant de 11 à 80 logements.

L'activité entretien recouvre un ensemble de tâches (nettoyage des parties communes, entretien des espaces verts, entretien des ascenseurs, entretien courant, gros entretien et grosses réparations) découlant d'obligations plus ou moins codifiées.

Le rapport d'activité 2003 de cette mission montre la bonne application du décret n° 2001-1361 du 28 décembre 2001 arrêtant les obligations de gardiennage.

Globalement, un peu plus de six organismes sur dix assurent un entretien de bonne qualité, au bénéfice d'un peu moins de six logements sur dix. Les patrimoines jeunes (moins de 25 ans) sont plutôt mieux entretenus que les patrimoines anciens (plus de 40 ans). De la même façon, seule l'absence totale de réhabilitation a une influence négative mesurable sur la qualité de l'entretien.

Par ailleurs, une forte implantation en ZUS implique des besoins et un effort accrus de la part des bailleurs. Les OPAC et les OPHLM ont un parc présentant une qualité d'entretien inférieure à la moyenne. Cette situation tient à une forte implantation en ZUS, des moyens matériels et humains qui ne sont pas strictement proportionnels au nombre de logements et à l'étendue du parc concerné. De fait les actions d'incivilité répétées, les actes de vandalisme et les difficultés d'intégration économique d'une partie de la population impliquent une vigilance accrue en matière d'entretien et des moyens renforcés. Inversement les SA HLM qui sont moins présentes en ZUS affichent un patrimoine qui apparaît mieux entretenu que la moyenne.

Il ressort également que les organismes d'une taille moyenne (entre 1 500 et 5 000 logements) présentent un patrimoine en meilleur état et mieux entretenu. L'appartenance à une structure de groupe améliore les performances : le pilotage stratégique, une démarche qualité, la synergie des moyens, qui sont souvent les caractéristiques des groupes, améliorent directement la gestion du patrimoine.

Une politique d'entretien formalisée, un dispositif de proximité et l'importance du suivi des contrats ont des effets bénéfiques. L'importance d'un personnel de proximité confirme l'intérêt d'une gestion au plus près du locataire.

5. Développer la gestion urbaine de proximité par une participation active des citoyens

Conscient des lacunes, parfois criantes dans le cadre des dispositifs existants quant au niveau d'entretien, le gouvernement a décidé que la gestion urbaine de proximité devait être systématiquement intégrée dans les contrats de ville 2000-2006. La gestion urbaine de proximité est une réponse qualitative que les pouvoirs publics, les villes et les bailleurs sociaux peuvent apporter aux attentes de la population, par une démarche intégrant leur participation active.

Cette approche, fondée sur une amélioration de la gestion des services et des équipements, doit permettre :

- d'améliorer la qualité de vie des habitants dans leurs quartiers ;
- de contribuer à lutter contre la vacance et le fort taux de rotation dans ces quartiers ;
- de mieux coordonner les interventions des bailleurs entre eux et avec les services des collectivités locales ;
- d'améliorer la formation, le positionnement et la valorisation des agents de proximité et de renforcer l'organisation des structures pour soutenir leur action ;
- de pérenniser la valeur économique et l'intérêt social des investissements réalisés sur le bâti dans les quartiers d'habitat social et la valeur marchande des services existants ;
- de rehausser l'image de ces quartiers ;
- de développer les pratiques liées à la protection de l'environnement ;
- d'assurer la qualité des investissements réalisés sur les espaces extérieurs et de clarifier les modalités de gestion entre propriétaires immobiliers et collectivités locales.

Afin de favoriser l'engagement des bailleurs dans les actions de qualité de gestion, la ligne « qualité de service » du Ministère de l'équipement, des transports et du logement, ouverte à titre expérimental à hauteur de 7,62 millions d'euros en 1999 et reconduite au même niveau en 2000, a été portée à 45,73 millions d'euros en 2001, ainsi qu'en 2002 et 2003. Ces crédits permettront de prolonger cette politique dans la durée et d'accompagner le volet « gestion de proximité » des contrats de ville. Ce dispositif de financement est également prévu dans les interventions de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine.

Enfin, à partir de 2002, un abattement de 30 % de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) est accordé aux organismes en ZUS, signataires d'une

convention par laquelle ils s'engagent sur des actions en contrepartie de cet allègement fiscal.

Cette mesure représente un effort global pour l'Etat de 121,96 millions d'euros par an, pendant cinq ans et dégage, sans délais, des disponibilités financières directes aux organismes bailleurs concernés (organismes d'HLM et SEM), afin de favoriser le démarrage ou le renforcement d'actions concrètes au bénéfice des habitants, en particulier l'amélioration de l'entretien et de la sécurisation du bâti notamment par l'amélioration de la présence humaine.

D.— DESENCLAVER LES QUARTIERS EN DIFFICULTE EN FAVORISANT LE TRANSPORT PUBLIC

1. Les plans de déplacement urbain : adapter le transport public aux évolutions des modes de déplacement

Les plans de déplacements urbains (PDU) rendus obligatoires pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants par la loi du 30 décembre 1996 sur la qualité de l'air ont pour ambition de définir une politique globale de déplacements favorisant le transport public. Un des principaux enjeux de ces PDU est d'apporter des réponses adaptées à l'évolution des déplacements qui devrait être marquée au cours des prochaines décennies, par une très forte progression des déplacements de périphérie à périphérie des agglomérations.

La loi « solidarité et renouvellement urbain » favorise la cohérence entre les démarches de planification urbaine (schémas de cohérence territoriale et plans locaux d'urbanisme) et le développement des réseaux de transports publics urbains et périurbains. La création de syndicats mixtes associant régions, départements et autorités organisatrices de transports et de déplacements peut permettre ainsi de mieux coordonner les services de trains régionaux, les transports urbains et non-urbains, notamment à la périphérie des aires urbaines. Ces syndicats mixtes pourront organiser des services publics de transport régulier ainsi que des services publics de transport à la demande.

Le développement des transports collectifs est une priorité pour tous les PDU. De nombreux PDU visent à renforcer l'offre, améliorer la qualité de service et l'attractivité des réseaux de transport public et prévoient dans ce but de restructurer les réseaux, de créer de nouvelles lignes de métro, tramway ou bus en site propre.

Les PDU traitent également de la maîtrise du développement urbain en cohérence avec la politique des déplacements. Il s'agit en général en ce domaine d'utiliser des projets de transport en commun en site propre comme levier de recomposition de l'espace urbain et le PDU comme outil visant à la requalification et au renouvellement urbain ainsi qu'au renforcement de la mixité urbaine.

La majorité des PDU aborde l'équité et la solidarité urbaine, même si c'est parfois de manière marginale : amélioration de la desserte des quartiers d'habitat social, aides à la personne par des tarifications sociales pour les plus démunis, les étudiants. Le renforcement de la présence humaine dans les réseaux de transport, mentionné dans plusieurs PDU, permet, par ailleurs, à la fois de lutter contre la fraude et de sécuriser les déplacements.

Au 30 août 2002, quarante-deux PDU sur les soixante-dix prévus dans les 58 agglomérations de plus de 100 000 habitants étaient approuvés, les vingt-huit autres étant en cours d'élaboration. Parallèlement, les dossiers de voirie d'agglomération (DVA) permettent à l'Etat et aux collectivités locales d'engager des démarches concertées pour la définition des réseaux structurants des agglomérations, dans le cadre d'une réflexion plus large sur les transports urbains dans leur globalité et en les situant dans les perspectives de développement urbain à moyen et long termes.

2. Les concours financiers de l'Etat aux autorités organisatrices de transports : contribuer à un développement équilibré des transports collectifs

L'Etat, par ses concours financiers apportés aux autorités organisatrices de transports, affirme sa volonté de contribuer à un développement ambitieux et équilibré des transports collectifs, les considérant comme un véritable mode alternatif à l'usage de la voiture individuelle, et comme le moyen le plus adéquat pour maîtriser l'évolution de la mobilité dans le sens d'un développement durable et d'un droit effectif au transport. Il accorde dans ce cadre une attention particulière à la demande des quartiers populaires.

Les concours financiers de l'Etat aux autorités organisatrices de transport ont été sensiblement renforcés au cours des derniers exercices budgétaires : 728 millions de francs (97 millions d'euros) d'autorisations de programme en 1998 ; 860 millions de francs (116,5 millions d'euros) en 1999 ; 1 148 millions de francs (158,5 millions d'euros) en 2000, 300 millions d'euros en 2001. Pour 2002, le montant des autorisations de programme ne s'élève cependant qu'à 78 millions d'euros pour les transports en commun en site propre (TCSP).

Il est prévu de financer trois nouvelles opérations de tramway dont deux desserviront les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

– La 1^{ère} phase du tramway urbain de l'agglomération mulhousienne d'un coût de 249 millions d'euros devant bénéficier d'une aide de l'Etat de 23 millions d'euros. Ce chantier permettra de desservir le quartier Grand projet de Ville (GPV) en 2006.

– La 1^{ère} ligne de tramway de l'agglomération niçoise d'un coût de 257 millions d'euros devant bénéficier d'une aide de l'Etat de 24 millions d'euros. Ce chantier permettra de desservir les quartiers en contrat de ville en 2006. Il est

prévu, dans une deuxième phase, d'assurer la desserte du quartier de l'Ariane en zone d'opération de renouvellement urbain.

Le budget 2004 n'a pas renouvelé ce dispositif de soutien, lui préférant la mise en place de prêts bonifiés par la Caisse des Dépôts et Consignations.

Parallèlement, dans le cadre des contrats de plan Etat-régions 2000-2006, les autorités organisatrices de transport (agglomérations urbaines, régions), en collaboration avec les services de l'Etat, RFF et la SNCF, conduisent une politique de développement des lignes ferroviaires périurbaines et de transformation des gares en stations d'échanges intermodales permettant l'articulation avec le réseau urbain.

3. Le cas particulier de l'Ile-de-France : faciliter le déplacement de banlieue à banlieue

En Ile-de-France, le XII^{ème} contrat de plan Etat-Région (2000-2006), signé le 18 mai 2000 entre l'Etat et le conseil régional d'Ile-de-France, a inscrit les déplacements de banlieue à banlieue et la constitution de réseaux légers de surface au rang de ses priorités. Deux « rocades » de transports collectifs ont été définies et sont en partie inscrites au XII^{ème} contrat de plan :

– le «grand tram», tramway en petite couronne, déjà partiellement réalisé (T1 Saint-Denis/Bobigny et T2 Issy-La Défense) ;

– le réseau des tangentielles : liaison ferroviaire utilisant les voies de la grande ceinture et reliant les pôles d'emplois de la grande couronne aux villes nouvelles.

En outre, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales instaure la création d'un établissement public régional se substituant au STIF, au plus tard le 1^{er} juillet 2005. Cet établissement aura en charge de développer les moyens nécessaires pour désenclaver les banlieues.

a) La restructuration du réseau RATP : renforcer les liaisons de banlieue à banlieue

La RATP, dans son plan d'entreprise 1998-2000, a inscrit le développement et le maillage de son réseau en zone dense de première couronne et les liaisons de banlieue à banlieue comme priorités. Depuis 1988, le réseau a été progressivement restructuré afin de s'adapter à l'évolution de la demande de déplacements, ceci en concertation avec les élus (desserte des quartiers d'urbanisation nouvelle ; lignes de bus conduisant vers les gares SNCF et RER).

Depuis 1998, plusieurs systèmes innovants, concernant des territoires de banlieue, ont été mis en place avec le soutien du syndicat des transports d'Ile-de-

France (STIF). « Allobus Roissy » permet la desserte, à partir de l'est du Val d'Oise et du nord de la Seine-Saint-Denis, 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24 de la plate-forme de Roissy dont la majorité des emplois créés sont en horaires décalés. Les quatre lignes existantes, qui desservent de nombreux quartiers prioritaires de la politique de la ville, transportent quotidiennement près de 1 200 personnes.

En fin d'année 2000, le STIF a autorisé la mise en place de deux lignes routières de nuit en complément du service ferroviaire : les lignes Roissy-Charles de Gaulle - Châtelet - Corbeil-Essonnes et La Verrière traversent plusieurs quartiers relevant de la politique de la ville.

Grâce à une aide financière du conseil régional d'Ile-de-France, les transporteurs ont pu, jusqu'en décembre 2000, développer leur offre en heures creuses ou créer des services supplémentaires dans des zones sensibles. Le STIF a pris la décision de poursuivre l'aide pour ces liaisons supplémentaires permettant d'améliorer la desserte des sites en contrats de ville.

b) La prise en compte des inégalités sociales dans la tarification des transports par le STIF

En 1998, le STIF s'est penché sur les besoins de deux populations ; les demandeurs d'emploi, et les élèves et étudiants. Deux nouvelles formules ont été créées : le chèque mobilité pour les premiers, et la carte imagine R pour les seconds. Elles connaissent un réel succès depuis leur lancement et font partie des éléments permettant de favoriser la mobilité pour les habitants des banlieues.

Afin de supprimer la différence de traitement entre la banlieue et Paris, qui bénéficiait déjà du ticket unique, le STIF a décidé de porter de 5 à 12,5 kilomètres la distance parcourue autorisée avec un seul billet, en septembre 1999. Cette décision va dans le sens de la politique tarifaire menée par le STIF depuis de nombreuses années dont l'un des objectifs recherchés est d'équilibrer les prix des déplacements sur les différents réseaux avec des mécanismes de hausses différenciées.

Les adaptations de la tarification poursuivies en 2000 ont concerné spécifiquement les jeunes et les familles. Ainsi, le billet demi-tarif « familles nombreuses » a été étendu aux réseaux privés de transport de voyageurs. Le dézoning de la carte imagine R a été autorisé pendant les petites vacances. Un nouveau titre, dont le prix est particulièrement faible, a été créé avec l'appui du ministère délégué à la ville : la carte Transition. Elle est destinée aux jeunes publics en parcours d'insertion professionnelle bénéficiaires du programme TRACE. La poursuite de la simplification tarifaire devrait continuer avec la mise en place d'une billetterie unique sur les réseaux de transport de proximité.

Par ailleurs, le STIF a engagé dès 1996 des réflexions sur la prise en compte de l'organisation multipolaire de la région Ile-de-France. Depuis 1998, a été mise en place une nouvelle offre tarifaire dans les bassins de Mantes, des Mureaux, de Cergy et d'Argenteuil. Cette modification tarifaire se traduit par une

simplification des règles et une baisse du coût du transport grâce à la mise en place des titres Alternis (billet permettant l'accès à un mode quelle que soit la distance) et Combinis (billet permettant les correspondances entre modes différents pendant une heure).

L'instauration de la tarification RATP sur les réseaux « R Bus » (Argenteuil, Bezons, Sartrouville) et « Citébus » (Athis-Mons), décidée par le STIF courant 1998 a permis également l'abaissement du prix des transports publics dans des secteurs prioritaires de la politique de la ville.

c) Le renforcement de la présence des agents sur le réseau transilien

En matière de renforcement de la présence humaine, le STIF a mis en place depuis 1993 un dispositif d'aide aux recrutements et a subventionné près de 500 postes budgétaires jusqu'à fin août 2002, dont 312 postes d'agents d'ambiance. La majorité du personnel a été recrutée dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Par ailleurs, en mars 2002, la carte « Solidarité transport » a été lancée au niveau de l'ensemble de la région Ile-de-France, sous l'égide du STIF. Elle permet un accès à demi-tarif aux réseaux de transports pour des personnes qui répondent à des critères sociaux. Il s'agit là d'une déclinaison de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain.

De plus, lors du conseil d'administration du STIF de juillet 2002, a été confirmé le principe d'un programme d'amélioration de l'offre de transports en commun et d'une réévaluation des aides associées.

4. La restructuration des transports publics en province : une attention particulière portée aux quartiers en difficulté

En province, la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) a dévolu aux collectivités territoriales la responsabilité de l'organisation des réseaux de transport public urbain. Dans ce cadre, la circulaire du 10 juillet 2001 relative à la mise en œuvre des plans de déplacements urbains et aux transports collectifs de province réaffirme l'attention particulière qui doit être donnée à la desserte des quartiers en difficulté.

Les nombreux projets de création ou d'extension de transports en commun en site propre offrent l'opportunité d'une restructuration des réseaux permettant l'amélioration des dessertes entre le centre des agglomérations et leurs banlieues, ainsi que de banlieue à banlieue. Depuis le début de l'année 2000, ont été inaugurés des transports en commun en site propre desservant les quartiers prioritaires de la politique de la ville à : Orléans, Montpellier, Strasbourg, Lyon, Nantes, Caen, Rennes, Valenciennes, Grenoble, Rouen, Saint-Denis de la Réunion, Lille. En 2002, les opérations de transport collectif en site propre qui ont bénéficié d'une aide de l'Etat sont les suivantes : Nantes (prolongement de la

ligne 3 du tramway ; ligne périurbaine vers Vertou), Nice (site propre bus), Valenciennes (1^{ère} ligne de tramway), Toulouse (prolongement de la ligne C en périurbain).

5. Vers un développement du partenariat avec les transporteurs et acteurs de la ville

Les 247 contrats de ville 2000-2006 constituent le cadre dans lequel l'Etat, les collectivités locales et leurs partenaires s'engagent à mettre en œuvre, de façon concertée, des politiques territorialisées de développement solidaire et de renouvellement urbain, visant à lutter contre les processus de dévalorisation de certains territoires dans les agglomérations. Figure dans ces contrats un chapitre sur le désenclavement des quartiers, en application de la circulaire du Premier ministre du 31 décembre 1998 sur la mise en œuvre des contrats de ville. La circulaire conjointe (4 février 2000) de la Délégation interministérielle à la ville et de la Direction des transports terrestres a précisé les moyens de prise en compte du champ des déplacements urbains dans les contrats et les grands projets de ville 2000-2006.

Dans ce cadre, le ministère délégué à la ville a engagé une démarche de contractualisation privilégiée avec les collectivités locales et les acteurs du transport pour l'amélioration des services de transport. Dans cette perspective, à la suite des décisions du Comité Interministériel de la Ville d'octobre 2001, a été lancé un appel à projets national « Mobilité urbaine pour tous » qui vise à soutenir financièrement pendant trois ans le fonctionnement de projets innovants en matière d'adaptation et de diversification de l'offre de transport afin de répondre aux évolutions de la mobilité urbaine, et de lutter contre l'exclusion due aux conséquences de « l'immobilité contrainte ». Ce programme d'une quinzaine de projets est piloté conjointement par la DTT, la DIV avec le soutien du GART, du STIF et de l'UTP.

Cette démarche résolument qualitative, partagée et globale permet aux familles qui habitent les sites d'intervention prioritaire de la politique de la ville de retrouver une vie quotidienne moins difficile et de construire des projets d'avenir (accès aux services, liaisons avec les autres quartiers et pôles d'échanges de proximité, sécurité et confort des cheminements) afin de recouvrer un sentiment de participation aux dynamiques de la cité (accès à l'emploi, réussite scolaire...). La démarche doit aboutir à la mise en place d'innovations dans l'ingénierie du service rendu et sa pérennisation autour de quelques axes prioritaires (horaires de service, tarification, équipements de proximité), à la réalisation d'aménagements urbains (liaisons internes aux quartiers, aménagement de voirie améliorant la vitesse commerciale), à la mise en œuvre des actions d'insertion sociale (favoriser l'insertion par l'emploi des jeunes actifs issus des quartiers prioritaires), à une humanisation pour assurer sécurité et convivialité du service et des espaces publics et à la création de « plates-formes » de services ou de médiation sociale favorable à l'expression et à la consultation des habitants.

Cette démarche partenariale a donné lieu à la signature de protocoles entre, d'une part, l'Etat et le Syndicat des transports d'Ile-de-France et, d'autre part, la RATP (31 mai 2000), la SNCF et l'association des transporteurs privés franciliens Optile (13 juin 2001). Ces protocoles ont permis de définir des stratégies d'intervention en matière d'amélioration de l'offre de transports, d'humanisation des réseaux et de lutte contre l'exclusion au cours de la période du contrat de plan Etat-Région d'Ile-de-France 2000-2006.

E.— L'EDUCATION : UN ENJEU MAJEUR D'INTEGRATION

1. Une orientation prioritaire de la politique de la ville en faveur des jeunes

La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 a inscrit l'éducation dans les orientations prioritaires du programme gouvernemental en faveur des enfants et des jeunes vivant sur les territoires de la politique de la ville. Celle-ci est, en effet, un facteur majeur d'intégration et de lutte contre l'exclusion, notamment dans les quartiers en difficulté. Plus récemment les programmes 15 et 16 du plan de cohésion sociale prévoient une mobilisation renforcée autour de l'école dans le cadre d'équipes de réussite éducative avec l'attribution de moyens exceptionnels dans 750 ZUS en France. Ces nouvelles dispositions, outre qu'elles permettront de conforter la continuité éducative à l'échelle du territoire, permettront d'avancer significativement vers la création d'un cadre unique de contractualisation et de mutualisation des financements publics en matière d'action éducative (caisse des écoles au statut rénové ou groupement d'intérêt public).

2. Le projet éducatif local : une stratégie collective de prise en charge des missions éducatives

C'est sur la base de projets éducatifs locaux fédérant les différents dispositifs d'action éducative (le contrat éducatif local qui concerne les enfants et adolescents scolarisés, le contrat de réussite qui fixe les objectifs retenus en terme de réussite scolaire dans les zones et réseaux d'éducation prioritaire, les opérations proposées pendant les vacances telles que les opérations « ville-vie-vacances »(VVV) et École ouverte, le volet éducatif des contrats locaux de sécurité, la veille éducative pour les jeunes en rupture scolaire ou éducative...) que peut se définir une véritable stratégie collective de prise en charge des enfants et des jeunes à la fois dans et hors l'école.

Le projet éducatif local permet d'optimiser les coopérations au plan local en matière d'action éducative de manière à organiser et à conforter la continuité éducative sur un territoire donné et à mieux prendre en compte les besoins des enfants et des jeunes. Il mobilise l'ensemble des partenaires concernés : l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements respectifs, les organismes paritaires concernés, les associations, les parents, les jeunes... Il s'appuie sur un

diagnostic de territoire partagé, décline des enjeux stratégiques et des objectifs prioritaires relativement au territoire de la commune ou de son groupement et fait référence à des indicateurs permettant de suivre l'évolution des territoires concernés.

Pour les villes en contrat de ville, les actions initiées dans le cadre d'un projet éducatif local, d'un contrat éducatif local ou d'un contrat local d'accompagnement à la scolarité sont éligibles aux crédits déconcentrés du fonds d'intervention pour la ville (FIV chapitre 40-60 articles 10 et 20). De même, les opérations « ville-vie-vacances » et Ecole ouverte ainsi que la Veille éducative bénéficient d'un soutien financier important de la délégation interministérielle à la ville.

a) Le Contrat Educatif Local (CEL) : aborder l'éducation dans sa globalité

Les Contrats Educatifs Locaux sont nés de la volonté d'appréhender l'éducation des enfants et des jeunes dans sa totalité. Ces contrats ont été mis en place pour mettre en cohérence tous les temps, scolaire, péri et extra scolaires. Il s'agit d'aborder l'éducation dans sa globalité, avec l'ensemble des partenaires concernés par ce qui est désormais défini comme une mission partagée: familles, Etat, et en particulier les enseignants, le milieu associatif, les collectivités locales, pour parvenir à une réelle continuité éducative.

Au 1^{er} janvier 2004, on recensait entre 2 654 CEL en France contre 2 171 en 2001. A la même date, 9 064 communes (contre 6 556 en 2001) avaient signé un CEL. Ces dispositifs touchent plus de 4 millions d'enfants et jeunes contre 1 800 000 en 2001. En 2001, 230 CEL concernaient des territoires en contrat de ville. Ce chiffre est depuis en augmentation régulière et a atteint 548 CEL concernant 596 villes en contrat de ville en 2003. 15 000 établissements scolaires (contre 13 675 en 2001), 15 % étant en ZEP-REP, sont impliqués dans un CEL, soit 21 % de l'ensemble des établissements scolaires français.

En 2003, le budget total des CEL s'est élevé à 362 740 385 euros, la politique de la ville apportant un concours de 8 millions d'euros.

b) La veille éducative : favoriser la « continuité éducative »

La veille éducative mobilise sous la responsabilité du maire ou du représentant de l'intercommunalité, les élus, les équipes éducatives des établissements scolaires, les intervenants sociaux, les professionnels de l'insertion, de la santé, les parents... pour concevoir et organiser sur le territoire, une continuité éducative destinée notamment aux jeunes qui sont en échec scolaire ou qui quittent prématurément le système scolaire sans diplôme ni qualification, une grande partie d'entre eux perdant tout lien avec les instances de socialisation. Les modalités de mise en œuvre montrent que la veille éducative s'inscrit dans une dynamique de développement éducatif dont elle est un élément structurant qu'il existe ou non un projet éducatif local formalisé ou un contrat éducatif local.

En 2004, 1,5 million d'euros a été consacré au développement de la veille éducative dans plus d'une centaine de communes, certains réseaux de veille éducative étant intercommunaux. Ce programme trouvera un prolongement naturel avec un renforcement de la capacité d'intervention et de prise en charge des jeunes les plus en difficulté, par la mise en place dès 2005 d'équipes de réussite éducative dans le cadre du plan (programmes 15 et 16) et de la loi de programmation pour la cohésion sociale.

c) Ecole ouverte : l'accueil des jeunes en période de vacances

Lancée en 1991, Ecole Ouverte est une opération qui consiste à ouvrir les collèges et les lycées pendant les vacances scolaires, ainsi que les mercredis et les samedis durant l'année scolaire, pour accueillir des enfants et des jeunes qui ne partent pas ou peu en vacances et leur proposer dans ce cadre, des activités à la fois scolaires, culturelles et sportives. En 2003, Ecole Ouverte a concerné 573 établissements (dont 85 % de collèges) et 100 000 jeunes des premier et second degrés encadrés par 12 800 adultes. 335 établissements (308 collèges et 27 lycées), soit près de 58,5 % des établissements impliqués dans l'opération, sont classés en éducation prioritaire. 1 123 écoles primaires ont participé à l'opération dans le cadre d'un partenariat avec un établissement du second degré contre 454 en 2002 et 211 en 2001.

En 2004, l'enveloppe nationale réservée par le ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine s'est élevée à 1,7 million d'euros. Elle a été répartie par la délégation interministérielle à la ville entre toutes les régions sur la base du nombre de semaines d'Ecole ouverte prévues au titre de l'année civile dans les établissements en ZEP, REP et ZUS. L'opération a été abondée en 2004 par un financement de 5,4 millions d'euros du ministère de l'Education nationale qui doit permettre la montée en charge de l'opération, en particulier dans les zones d'éducation prioritaire.

d) Le contrat local d'accompagnement à la scolarité (CLAS) : un appui indispensable

L'accompagnement à la scolarité s'adresse, sur tout le territoire national, aux enfants et aux jeunes scolarisés à l'école élémentaire, au collège et au lycée professionnel ou au lycée d'enseignement général et technologique, en priorité dans les zones urbaines sensibles et les territoires d'éducation prioritaires (ZEP/REP). Il leur propose l'appui et les ressources complémentaires dont ils ont besoin pour réussir à l'école et qu'ils ne trouvent pas toujours dans leur environnement familial et social. Les actions développées mettent l'accent sur l'assiduité à l'école, la régularité et l'organisation du travail personnel, la méthodologie, le goût de la culture la plus diversifiée, l'envie d'apprendre et le plaisir de découvrir.

Bien que significative, la part prise par la politique de la ville dans le financement du dispositif est toutefois difficile à appréhender, les actions

financées sur le FIV (chapitre 40-60 articles 10 et 20) n'étant pas toujours clairement identifiées. Afin d'avoir une meilleure lisibilité de ces aides, il a été demandé aux porteurs de projets d'inscrire les actions d'accompagnement à la scolarité présentées au titre de la programmation annuelle des villes en contrat de ville dans le cadre du CLAS.

F.— LE RENFORCEMENT DES SERVICES PUBLICS : ASSURER L'ACCESSIBILITE ET LE DEVELOPPEMENT URBAIN

La présence des services publics dans les quartiers et leur accessibilité est un facteur important d'amélioration de la vie quotidienne des habitants des zones urbaines sensibles et un moyen privilégié de l'exercice de la solidarité à leur égard. Le comité interministériel des villes du 14 décembre 1999 a arrêté un ensemble d'orientations et de mesures dans le but de renforcer cette contribution des services publics à la solidarité et au développement urbain.

1. Les opérations nationales de renforcement des services publics : conjuguer aménagement du territoire et solidarité

A la suite d'une circulaire du Premier ministre en date du 9 octobre 2000, qui demandait à chaque ministère d'identifier les opérations nationales pouvant bénéficier aux quartiers de la politique de la ville, des opérations de localisation d'équipements nationaux sur les territoires comportant une ou plusieurs zones urbaines sensibles ont été initiées. Le Comité Interministériel pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire du 9 juillet 2001 a renforcé ce mouvement en décidant de nouvelles opérations de délocalisation ou de création d'emplois publics au bénéfice de ces communes.

Dans le cadre d'une convention triennale avec l'Etat, conclue le 8 décembre 1998 et renouvelée le 11 mars 2002, La Poste développe, avec le soutien de l'Etat, des opérations d'adaptation de sa présence et de son offre de services aux zones urbaines sensibles, en particulier à travers un programme d'investissement comportant des créations, délocalisations et rénovations de bureaux. Près de soixante-dix opérations ont été réalisées durant cette période.

Une convention de même nature a été signée avec EDF et GDF le 6 décembre 2001 qui permet l'implantation de points d'accueil dans une cinquantaine de zones urbaines sensibles et le renforcement de l'implication d'EDF et de GDF dans les maisons de services publics actuelles ou en projet.

Les crédits spécifiques de la politique de la ville viennent par ailleurs abonder des opérations relevant de différents départements ministériels et notamment :

– l'Intérieur, par le soutien à la création de bureaux de police ou l'équipement des fonctionnaires de police ;

- la Justice par la création de Maisons de la Justice et du Droit ;
- le Travail, l'Emploi et la Cohésion sociale, par des crédits alloués au renforcement de la présence de l'ANPE en zone urbaine sensible.

2. Les projets de services publics de quartier : améliorer l'accueil des usagers, simplifier les procédures et faciliter l'accès au droit

Ces projets s'organisent pour l'essentiel autour d'une dynamique de rapprochement des services : on dénombre en 2003, 348 maisons de services publics dont la moitié est située dans des sites en contrat de ville.

A l'ouverture des maisons de services publics, qui constituent le plus souvent l'ossature des projets de services publics de quartiers, s'ajoutent des actions de modernisation et de réorganisation des services publics qui font intervenir le fonds pour la réforme de l'Etat.

Celui-ci concourt directement à la politique de la ville par des actions qui visent à :

- améliorer le service rendu aux usagers en optimisant l'accueil, l'information, l'orientation des usagers ;
- faciliter les démarches administratives et l'accès des usagers au droit et services publics.

3. Les services publics : un enjeu majeur du plan de cohésion sociale

La mobilisation des services publics est au cœur des programmes du Plan de cohésion sociale présenté par le ministre de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale au conseil des ministres du 30 juin 2004, ainsi que dans ses modalités d'exécution (examen de la loi de programmation en automne), notamment en ce qui concerne l'emploi et l'égalité des chances, et vise en particulier les usagers résidant en zone urbaine sensible.

G.— L'ADAPTATION DE L'OFFRE DE SOINS AUX BESOINS DE PROXIMITE

La loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique fournit un nouveau cadre à l'action sur le thème de la précarité et des inégalités de santé. L'action à ce titre, portera dans une large mesure sur les quartiers en difficulté qui accueillent en effet une grande part des publics en situation de précarité. Cette loi dispose notamment que l'accès à la prévention et aux soins des populations fragilisées constitue un objectif prioritaire de la politique de santé publique. Elle impose un programme régional d'accès à la prévention et aux soins au sein du plan régional de santé publique que cette loi instaure (les PRAPS étant issus de la

loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions). Enfin, dans le cadre du rapport annexé à la loi, qui détermine les objectifs nationaux à poursuivre, un de ces objectifs porte sur la réduction des inégalités devant la maladie et la mort par une augmentation de l'espérance de vie des groupes confrontés aux situations précaires.

1. La mise en œuvre des programmes de santé publique vis-à-vis de la précarité

Les programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS) sont entrés dans une deuxième phase de mise en œuvre. Les orientations relatives à ces programmes pour la période (2003-2006) ont été définies dans le cadre de la circulaire ministérielle 2002/100 du 19 février 2002. Soulignant les enjeux de cohérence au sein de la politique régionale de santé et incitant, notamment, à une prise en compte des objectifs de santé dans les projets et contrats territoriaux, ces orientations restent d'actualité dans le contexte de la loi de santé publique du 9 août dernier.

Différents travaux d'évaluation ont confirmé la pertinence de cet outil, s'agissant notamment du développement d'articulations entre acteurs et dispositifs. La DGS, d'une part, a mis en place des outils de suivi nationaux, articulés avec la mise en œuvre de la LOLF (au titre du programme « santé publique et prévention ») et instauré, d'autre part, cette année un comité santé - précarité pour renforcer l'expertise dans ce domaine (ce comité regroupe chercheurs, institutionnels, membres d'associations et responsables de dispositifs opérationnels).

Le PRAPS est désormais appelé à être mis en œuvre au sein du plan régional de santé publique créé par la loi du 9 août, comme dispositif support des approches qui ne sont pas directement ciblées sur des thématiques de santé (pathologies, déterminants comportementaux,). Dans le même temps, la problématique santé-précarité sera systématiquement considérée pour les approches thématiques dans le cadre du plan. En effet, l'atteinte des objectifs fixés en la matière dans le rapport annexé à la loi, qui sont quantifiés pour bon nombre d'entre eux, impose en règle générale de faire un effort particulier en direction des publics éprouvants des difficultés d'accès aux soins et à la prévention.

2. Le développement des ateliers « santé ville » dans le cadre de la politique de la ville : un nouveau mode d'intervention

Les « ateliers santé ville » (ASV) mis en œuvre sur la base de la circulaire conjointe de la Direction générale de la santé et de la Délégation interministérielle à la ville du 13 juin 2000 inauguraient un nouveau mode d'intervention de santé publique. Ils ont été engagés avec des crédits d'innovation de la politique de la ville (DIV). Il s'agissait de créer les conditions d'une véritable coopération entre les professionnels et les institutions dans le cadre des contrats de ville pour y promouvoir la santé en fonction d'enjeux de proximité. De fait, la création des

ASV, qui représentent le dispositif opérationnel de la convention thématique santé des contrats de ville, a ouvert un champ d'expérimentation convergent avec la déclinaison territoriale des programmes de santé publique.

Le développement de cette opération, en particulier dans deux régions pilotes (PACA et Ile-de-France, principalement en Seine-Saint-Denis) a permis de mettre des éléments de réflexion et de méthodes à disposition des services déconcentrés de l'Etat, notamment ceux en charge de la politique de la ville (problématiques de santé publique au niveau local, description analytique des ASV). Sur cette base, un document de référence sur la santé publique et les politiques locales est en cours de publication. Les ASV existants en 2004 (plus d'une centaine), seront étudiés en conséquence à l'occasion de l'état des lieux prescrit pour l'élaboration du plan régional de santé publique, qui constitue à leur égard un cadre stratégique déterminant. Par ailleurs, les ASV peuvent aider à la mise en œuvre des dispositions prises en matière d'adaptation de l'offre de soins.

3. Amélioration des conditions d'accès à la santé et aux soins dans le cadre du renforcement de la lutte contre l'exclusion

Suite à la conférence nationale de lutte contre l'exclusion de juillet 2004, le Gouvernement a décidé de renforcer les conditions d'accès à la santé et aux soins selon les modalités suivantes :

- développer les possibilités de dispenser des soins aux sans domicile fixe ;
- mener une réflexion sur l'amélioration de la prise en charge des personnes addictives en situation de précarité et d'exclusion ;
- créer des maisons de santé – espaces de prévention et de soins ;
- conforter l'accès aux produits alimentaires des personnes les plus démunies.

Ces dispositions concernent aussi la CMU par une extension de l'aide à l'acquisition d'une couverture complémentaire.

4. La couverture maladie universelle

Le système de protection sociale français permet un assez bon accès aux soins des populations en situation sociale précaire : offre de soins abondante, relative équité dans l'accès aux soins.

L'instauration de la CMU a permis de faciliter l'accès aux soins des populations les plus démunies, en raison de sa lisibilité : guichet unique dans les caisses des régimes obligatoires, droit homogène sur l'ensemble du territoire, critère « objectif » de ressources. La CMU comporte un double volet : généralisation de l'assurance maladie obligatoire pour tous les résidents (CMU de

base) et prise en charge de la dépense du ticket modérateur et des dépassements sur les appareillages (dentaire, optique) avec dispense d'avance des frais (CMU complémentaire).

L'année 2003 a été marquée par une certaine reprise de croissance de la CMU, suite à la dégradation de la situation économique (4 980 000 bénéficiaires en 2001 France entière, 4 573 000 en 2002, 4 735 000 en 2003).

La mise en œuvre des dispositifs d'aide à l'acquisition d'une couverture complémentaire par les fonds d'action sociale des CPAM pour les personnes dont les ressources sont légèrement au-dessus du barème de la CMU n'a pas correctement fonctionné (voir rapport d'évaluation de la CMU remis au Parlement en décembre 2003), pour les raisons inverses à celles qui ont assuré le succès de la CMU (dispositif complexe, local, peu lisible pour les acteurs).

5. Une traduction budgétaire de ces actions dans le PLF pour 2005

Les crédits relatifs aux interventions de santé publique sont globalisés depuis 2003. Le principe a été d'imputer, dans toute la mesure du possible, les actions menées en direction des publics en situation de précarité en fonction des thématiques d'intervention.

La part affectée aux territoires relevant de la politique de la ville au titre de l'ensemble des interventions de santé publique est de 189.177.064 € en LFI 2004.

*

* *

Votre rapporteur souligne l'effort financier porté par ce projet de budget, en augmentation de 22,7 %. Il est satisfait de constater un changement de vision globale de la politique de la ville : l'humain est enfin replacé au cœur de la cité et la cohésion sociale devient le moteur de l'action gouvernementale à travers une politique volontariste d'équité sociale et territoriale qui représente 58 % du budget de la ville. Votre rapporteur se félicite de la montée en puissance de l'ANRU, véritable accélérateur de projets. Grâce à la simplification instituée par la mise en place de l'agence, 52 projets ont d'ores et déjà reçu un avis favorable. Votre rapporteur insiste sur l'importance du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, qui sera prochainement discuté à l'Assemblée nationale, pour la réussite et la valorisation du budget de la ville pour 2005.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 17 novembre 2004, la Commission a procédé, en commission élargie à l'ensemble des députés, à l'audition de M. Marc-Philippe Daubresse, ministre délégué au Logement et à la Ville, sur les crédits de la ville et de la rénovation urbaine.

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances - Je suis heureux d'accueillir M. Daubresse, ministre délégué au logement et à la ville, au sein de cette commission élargie, qui se substitue à la séance plénière avec les mêmes conditions de publicité. Je rappelle que la clé du succès de cette formule réside dans le caractère dynamique du débat, que je souhaite le plus vivant possible. La séance plénière qui aura lieu le 19 novembre sera exclusivement consacrée à l'examen d'éventuels amendements, aux explications de vote et au vote des crédits.

M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire - Je me félicite de la tenue de cette commission élargie, car la formule est bonne. Je rappelle qu'au terme de l'audition de M. Daubresse, dont je salue la présence, les deux commissions se prononceront, séparément, sur les crédits présentés.

Je me réjouis de l'augmentation considérable du budget de la ville et de la rénovation urbaine, qui s'accroîtra de plus de 22 % en 2005. Les engagements pris en matière de rénovation urbaine seront donc tenus ; chacun s'en félicitera. Par ailleurs, je suis très sensible au fait que 300 millions soient consacrés à la prévention de la délinquance dans le cadre du programme « équité sociale et territoriale ». Tous les maires savent l'importance de telles initiatives pour le rétablissement du lien social.

M. Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances, suppléant M. François Grosdidier, rapporteur spécial de la même commission pour les crédits de la ville et de la rénovation urbaine - C'est un excellent budget qui nous est présenté. 2005 sera une année charnière : celle de la montée en puissance de la loi de 2003 sur la ville et la rénovation urbaine, et aussi la première année d'application du plan de cohésion sociale. Le budget du ministre délégué est à la hauteur de l'enjeu : il s'élèvera à 422 millions en 2005, en hausse de 23 %. L'augmentation profitera surtout aux dépenses d'investissement, celle, apparente, des moyens de fonctionnement n'étant due qu'à l'application de la LOLF.

A ce sujet, conformément à une suggestion de la commission des finances, les crédits de la ville et du logement seront désormais regroupés au sein d'une seule mission composée de quatre programmes : deux correspondent aux crédits du logement, les deux autres aux crédits de la ville, ceux qui nous intéressent

aujourd'hui. Il s'agit du programme « rénovation urbaine », d'une part, du programme « équité sociale et territoriale » d'autre part.

Le programme « rénovation urbaine » sera doté de 226 millions en 2005, la contribution du budget de la ville étant de 128 millions, délégués à l'Agence nationale de rénovation urbaine. Le programme « équité sociale et territoriale » regroupera les autres actions prioritaires de la politique de la ville. Le budget qui nous est soumis y apportera 294,6 millions, les autres crédits correspondants aux compensations d'allègements de charges sociales dans les zones urbaines sensibles.

Cette structuration de la mission « Ville et logement » est satisfaisante, mais il reste à définir les modalités de la déconcentration. C'est à quoi contribueront les expérimentations prévues dans les régions Bretagne, Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes.

S'agissant du programme de rénovation urbaine engagé par la loi de 2003, les crédits de l'Etat sont à la hauteur des promesses. Ainsi, en autorisations de programme, l'ANRU bénéficiera de 192 millions émanant du budget de la ville, qui s'ajouteront aux 223 millions apportés par le budget du logement. En crédits de paiement, l'Agence recevra 74 millions du budget de la ville et 98 millions de celui du logement. De surcroît, la Caisse des dépôts et consignations devrait apporter un soutien supplémentaire – sous forme de prélèvement sur les excédents du FRU – lors de la prochaine loi de finances rectificative. Au total, l'apport de l'Etat à l'Agence sera donc de 465 millions en autorisations de programme et de 273 millions en crédits de paiement. Voilà qui permettra de soutenir le programme de rénovation urbaine ; il a bien démarré, puisque 21 conventions ont déjà été signées, qui représentent un engagement de 833 millions. De plus, 49 projets ont été examinés par le comité d'engagement, pour un coût global de 5,5 milliards. L'ampleur des chiffres atteste du changement de régime de la politique de la ville.

S'agissant de la restauration de l'équité sociale et territoriale, une mesure nouvelle de 62 millions servira à financer le programme de réussite éducative qui figure dans le plan de cohésion sociale et qui devrait mobiliser près de 1,5 milliard d'aide de l'Etat sur cinq ans. Il s'agira de financer, pendant ce quinquennat, 750 équipes de réussite éducative réparties dans 900 zones d'éducation prioritaire, 150 plates-formes de réussite éducative et une trentaine d'internats de réussite éducative.

Les autres moyens proposés pour 2005 s'élèvent à 232 millions, en diminution par rapport à 2004, ce qui s'explique par la suppression des crédits spécifiquement consacrés au soutien des villes en grande difficulté. Ceux-ci, en effet, ne se justifient plus depuis la réforme de la DSU, qui se traduira par l'affectation aux communes concernées de 120 millions supplémentaires en 2005 et autant chaque année suivante jusqu'en 2009. Cette réforme aura un impact certain sur le budget de certaines communes, dont la dotation augmentera considérablement. D'ailleurs, l'appréciation des crédits de la ville et de la

rénovation urbaine ne peut se faire qu'en tenant compte de la réforme de la DSU mais aussi de l'allègement des cotisations sociales en faveur des nouvelles zones franches urbaines et aussi de la réforme du prêt à taux zéro, qui améliorera la rotation dans le parc locatif social.

Les crédits alloués aux trois régions qui expérimentent la LOLF sont intégrés dans le budget de la ville ; ce réajustement fait, les opérations « ville, vie, vacances » conserveront des crédits stables, de même que le dispositif « adultes relais ». En revanche, la ligne consacrée aux actions partenariales sera de trois millions, en baisse d'un million.

Le fonds d'intervention pour la ville recevra 109 millions en crédits d'intervention et 44 millions en investissement. La baisse des crédits d'investissement est logique, puisque de nombreuses opérations seront intégrées dans le nouveau programme de rénovation urbaine, en augmentation de 125 %. Quant à la baisse des crédits d'intervention, elle sera compensée par le nouveau programme de réussite éducative.

En conclusion, le budget de la ville et de la rénovation urbaine apparaît donc tout à fait crédible, et bien adapté aux priorités définies.

M. Philippe Pemezec, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire - Le budget consacré à la politique de la ville en 2005 illustre l'engagement fort pris par le Gouvernement en faveur de la cohésion et de la mixité sociales. Conjuguant rénovation urbaine, cohésion sociale et mixité, il connaît en effet une augmentation de 22,7 %, s'établissant à plus de 420 millions. Cette hausse doit être saluée, d'autant qu'elle se produit dans un contexte très contraint, la France s'étant engagée à réduire fortement son déficit budgétaire en 2005. Elle signifie que le Gouvernement tient la politique de la ville et de la rénovation urbaine comme l'une des priorités de son action.

L'enjeu est de restructurer les quartiers dans lequel le bâti est le plus dégradé. Le programme de rénovation urbaine prévoit en conséquence la démolition et la reconstruction de 200 000 logements et la réhabilitation de 200 000 autres logements dans les quartiers prioritaires d'ici à 2008. L'Agence nationale pour la rénovation urbaine jouera un rôle clé, puisque 30 % des crédits du budget de la politique de la ville, soit 128 millions en crédits de paiement, seront consacrés à l'amélioration du cadre de vie.

Par ailleurs, ce budget finance un programme visant à restaurer l'équité sociale et territoriale par la prévention de la délinquance, le rétablissement du lien social, la mise en œuvre de l'opération « Ville, vie vacances » et la requalification urbaine : 70 % des crédits, soit 296 millions, sont consacrés à ce programme, dont 233 en faveur de l'équité territoriale proprement dite et 62 millions en faveur de la réussite éducative, dans le cadre du projet de cohésion sociale.

Le projet de loi de finances comporte en outre des mesures visant à relancer l'accès social à la propriété, à travers la réforme du prêt à taux zéro. Cette réforme aura pour effets d'augmenter le nombre des ménages aidés, de favoriser les familles par des bonifications, d'étendre le champ d'application à l'ancien et de transformer le mode de financement, le prêt prenant désormais la forme d'un crédit d'impôt.

Je salue ces aménagements positifs, mais je souhaite des éclaircissements sur un certain nombre de points, Monsieur le ministre délégué. Le projet de cohésion sociale contient-il une mesure incitant les organismes HLM à vendre des logements sociaux, afin d'encourager l'accès social à la propriété ? Pourriez-vous nous indiquer les perspectives d'évolution après 2006 des aides structurelles communautaires ? Pourriez-vous nous donner des précisions quant à l'application en zone urbaine sensible de la délégation de compétences en matière d'aide à la pierre, prévue dans la loi sur les responsabilités locales et confirmée à l'article 42 du projet de cohésion sociale ?

Ce budget devrait permettre d'atténuer les effets les plus préoccupants de la crise qui affecte les quartiers en difficulté. Je vous invite donc à approuver son adoption.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet - J'ai eu peur que nous ne parlions pas du même budget. Si on analyse les chiffres, les éléments qui composent ce budget représentaient 344 millions l'année dernière : le total n'est plus que de 321,8 millions cette année. Ce n'est que grâce au programme de réussite éducative et à l'expérimentation de la LOLF que le montant affiché atteint 422 millions d'euros. Si on considère l'ensemble de ce qui fait la politique de la ville, qui ne se limite pas au bâti mais inclut l'accompagnement social, l'effort de l'Etat diminue. Les crédits de fonctionnement de la Délégation interministérielle à la ville sont de 5,5 millions, contre 6,6 en 2003. Aux services publics, à l'animation, à la formation, vous ne consacrez que 3 millions : c'est moitié moins qu'en 2003. Les maires, qui sont aujourd'hui en congrès, connaissent l'utilité du fonds d'intervention pour la ville. Ses crédits, qui s'élevaient à 145,8 millions en 2003, sont tombés à 83,1 millions cette année.

Ce budget traduit le choix qui est le vôtre : vous avez axé toute la politique de la ville sur le renouvellement urbain. Ce choix, nous le contestons.

Selon le rapporteur général, les crédits consacrés au dispositif des adultes relais seraient en progression. Or, j'ai l'impression qu'ils baissent de 10 millions. Quant au financement de l'opération « Ville, vie, vacances », augmenté l'année dernière, il diminue de 2,3 millions. Or ce dispositif sert à occuper les enfants pendant les vacances scolaires.

En matière de renouvellement urbain, combien de conventions ont-elles été approuvées par le conseil d'administration de l'ANRU ? Qu'est-ce que cela représente financièrement et en termes de « population ZUS » ? Je souhaite par

ailleurs savoir quelle est la position du Gouvernement sur sa participation à l'ANRU. Vous prévoyez 415 millions en autorisations de programme. Or, je me souviens que nous avons voté 465 millions.

Le comité interministériel pour la ville semble fossilisé. Quand va-t-il enfin se réunir à nouveau ?

Comment expliquez-vous les baisses de crédits affectant le fonds d'intervention pour la ville, l'opération « Ville, vie, vacances » et le dispositif des adultes relais ?

Enfin, combien d'associations vont-elles pouvoir bénéficier des exonérations de cotisations patronales accordées en ZFU et en ZRU ? J'ai peur qu'il y en ait très peu.

M. Jean-Claude Mignon - Nous examinons un budget important pour nos concitoyens les plus en difficulté, dont la situation appelle un effort particulier de l'Etat. Cet effort est réel, comme en témoigne votre budget qui s'élève à 423 millions et augmente de 22,7 %. Il faut le souligner, malgré ce que nous venons d'entendre, cette hausse intervenant dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques.

Toutes administrations confondues, les crédits consacrés à la ville et au développement urbain, atteignent 6 milliards d'euros. Au nom du groupe UMP, je ne peux que m'en féliciter.

Au budget que vous nous présentez aujourd'hui, il convient d'ajouter les 62 millions prévus pour financer en partie le projet de cohésion sociale et les 31,5 millions affectés à l'ANRU.

Il faut encore mentionner les 120 millions dont vont bénéficier les 120 villes ayant les charges urbaines les plus importantes, à partir d'un prélèvement sur recettes au sein de l'enveloppe globale de la DGF, conformément à la réforme de la dotation de solidarité urbaine. Il ne s'agit pas d'un effort de l'Etat, mais des collectivités territoriales les plus riches envers les plus pauvres. Cet effort de solidarité mérite d'être salué.

Au sein de votre budget, 2 % des crédits vont au fonctionnement, 57 % aux interventions et 41 % aux investissements. Il s'agit donc plus d'un budget d'action que d'un budget de gestion. Le groupe UMP ne peut qu'approuver ce choix.

Ce budget vient soutenir un ambitieux programme prévoyant la démolition et la reconstruction de 200 000 logements, ainsi que la réhabilitation de 200 000 autres, jusqu'en 2008. Au-delà des crédits budgétaires, signalons aussi les exonérations de taxe professionnelle, d'impôts sur les bénéfices, de cotisations sociales, qui stimulent l'activité dans les 44 zones franches urbaines créées en 1997 et les 41 nouvelles ZFU créées au 1^{er} janvier 2004. L'effet de ce dispositif

est réel : entre 1999 et 2002, le parc d'établissements s'est accru de 40 % et 56 % des établissements installés en ZFU ont au moins un salarié.

Ce budget doit permettre de restaurer l'équité dans les quartiers en difficulté, dont la situation est préoccupante. Les chiffres de l'Observatoire des zones urbaines sensibles, publiés en septembre par la délégation interministérielle à la ville, sont révélateurs. Tout en partageant votre préoccupation constante de valoriser le dynamisme et l'inventivité de ces quartiers, il n'en reste pas moins vrai qu'on trouve, dans les 751 ZUS, 27 % de ménages pauvres, 20 % de chômeurs et 17 % de jeunes sans qualification. Ces quartiers sont aussi marqués par le sentiment d'insécurité qui persiste, malgré la politique courageuse du Gouvernement : 52 % des ménages se sont déclarés victimes de dégradations et de vandalisme, ce chiffre étant sans doute en deçà de la réalité, car je sais la peur qui règne dans certains quartiers et qui mure dans le silence de nombreuses victimes, voire certaines administrations.

Votre budget renforce l'ANRU, à laquelle vous allouez 173 millions de crédits de paiement, dont 74,5 iront à la section « Ville et rénovation urbaine ». Déjà, 60 projets ont reçu un avis favorable et 42 conventions pluriannuelles sont prêtes à être signées. Cela se traduira par 20 000 constructions de logements sociaux, 53 000 réhabilitations, 24 000 démolitions et de nombreuses opérations qui vont radicalement transformer le cadre de vie des habitants. Par ailleurs, l'article 44 du projet de cohésion sociale va modifier le régime des aides de l'ANRU, laquelle pourra accorder des majorations de subvention ou modifier l'assiette de calcul des aides. Ce sont là des mesures pragmatiques dont l'élu de terrain que je suis ne peut que se réjouir.

Je l'ai dit, 62 millions sont affectés au financement d'une partie du plan de cohésion sociale. Il s'agit de soutenir les futures équipes de réussite éducative. Ainsi, 50 millions iront au programme 15 en faveur des enfants en situation de fragilité, et 12 millions au programme 16 qui vise à accompagner les collégiens en difficulté et à rénover l'éducation prioritaire.

En outre, 233 millions sont affectés aux actions de prévention de la délinquance, qu'il s'agisse de la médiation sociale, de la justice de proximité, ou de l'aide aux victimes. Vous contribuez à rétablir le lien social en finançant des emplois d'adultes relais. Par ailleurs, 10 millions sont affectés à l'opération « Ville, vie, vacances », 44 millions aux opérations de requalification urbaine inscrites dans les grands projets de ville, et 50 millions aux associations.

La force de ce budget, c'est qu'il rompt avec l'approche cloisonnée qui prévalait jusqu'alors. Vous menez une politique de la ville essentiellement partenariale, associant les collectivités locales et le tissu associatif, une politique fondée non sur la contrainte, mais sur le contrat. Votre ministère se dote d'outils de mesure : compte tenu des enjeux financiers, il ne me semble pas anormal de mesurer l'efficacité de la politique de la ville.

Par ce budget, vous réaffirmez le rôle central de l'Etat. Le groupe UMP approuve ce budget et le votera.

M. François Grosdidier, rapporteur spécial de la commission des finances - Je souhaite interroger le Gouvernement sur l'état d'avancement du programme de rénovation urbaine et sur les besoins de financement pour 2005, 2006 et 2007.

Par ailleurs, l'article 6 de la loi de 2003 donne accès aux financements de l'ANRU à l'ensemble des quartiers analogues aux ZUS. L'effet de cette mesure est-il marginal ou massif ?

Le programme de réussite éducative est un élément capital du plan de cohésion sociale. L'Etat y consacre des moyens importants, mais j'aimerais savoir quels autres financements seront mobilisés et selon quels partenariats.

Par ailleurs, la diminution des crédits de fonctionnement n'est qu'optique car elle tient simplement à la mise en œuvre de la loi organique, à l'expérimentation en cours en Nord-Pas-de-Calais, Ile-de-France et Bretagne et à la globalisation des crédits FID et adultes-relais. En attendant la généralisation de cette expérience, les objectifs et les indicateurs de performance seront-ils disponibles pour la loi de finances 2006 ?

J'aimerais également savoir si le futur plafond d'autorisation d'emplois a été arrêté et comment seront pris en compte les agents, très nombreux, de l'équipement mais aussi de l'intérieur.

Dispose-t-on aujourd'hui des éléments d'évaluation pour les 41 nouvelles zones franches urbaines ? L'Observatoire des zones urbaines sensibles est-il opérationnel ? Quand paraîtra le rapport prévu par la loi ?

Enfin, envisagez-vous, Monsieur le ministre, de proposer aux acteurs de tous les contrats de ville une grille de critères d'évaluation qui leur serait fort utile, en particulier en matière d'animation, où le meilleur côtoie le pire, comme l'a montré le rapport de la Cour des comptes ?

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre délégué au logement et à la ville - Parmi tous les sujets que je souhaite aborder, l'Observatoire national des zones urbaines sensibles est sans doute le plus important. Le premier rapport que nous avons préparé avec la Délégation interministérielle à la ville comporte une masse d'informations dans lesquelles il faudra trouver un fil conducteur, mais nous avons préféré livrer cette première photographie pour engager la concertation avec les différents partenaires et avec les associations d'élus locaux. Je rappelle en outre que ce rapport a été explicitement prévu par la loi du 1^{er} août 2003. Je puis donc vous livrer les grandes tendances de ce document préparé par Mme Malgorne, préfète de la Région Bretagne et Présidente du Conseil d'orientation de l'Observatoire installé le 25 octobre 2003.

Les 751 ZUS comptent 4,7 millions d'habitants. Leur taille va de 330 à plus de 50 000 habitants. Les quatre grandes régions – Ile-de-France, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Nord-Pas-de-Calais – représentent la moitié du total, ce qui explique que deux d'entre elles aient été choisies pour l'expérimentation de la LOLF. Bien évidemment, les crédits ainsi déconcentrés pour expérimenter la fongibilité de la ligne n'apparaissent plus dans le Fonds d'intervention pour la ville. Le rapport montre aussi un déclin démographique dans ces zones ainsi qu'une diminution du nombre des étrangers qui y résident, même si leur poids demeure plus important que dans le reste du pays.

Ces zones abritent 6,4 % du nombre total de logements en France métropolitaine. Le parc de logements sociaux y est particulièrement important, avec une prédominance de trois/quatre pièces. Les deux tiers de ces logements ont été construits entre 1949 et 1974, il importe donc de réfléchir à la métamorphose de ces quartiers, par la démolition-reconstruction, comme par la réhabilitation.

On y compte trois fois plus de ménages pauvres que dans le reste de l'espace urbain et on y observe une concentration de la pauvreté ainsi que du nombre de ménages dont la personne de référence est étrangère.

Même si l'activité économique n'y est pas très soutenue, on peut aujourd'hui parler d'un réel dynamisme, puisque le nombre d'établissements économiques a crû ces dernières années de 10,5 % contre 6 % pour le reste du territoire. Cette croissance a même été six fois supérieure dans les zones franches urbaines.

Les ZUS sont mieux dotées que les territoires équivalents en équipements publics, mais moins en services de proximité et en commerces. La vie sociale y est plus réduite et on trouve malheureusement en tête des loisirs la télévision. Le déficit en matière de lecture est très important, on en voit les effets dans l'échec scolaire.

Le bruit et l'insécurité sont les principaux facteurs de la mauvaise qualité de vie.

Les enjeux de scolarité sont majeurs. Ainsi, le taux de bacheliers est passé de 12,5 % à 24,6 %, tandis qu'il progressait de 18,8 % à 36,8 % en moyenne nationale. Le retard scolaire est significatif dès le CE2 et 39 % des élèves sont en retard en sixième contre 29 % dans le reste du pays. L'écart des taux de réussite au brevet est de 10 %.

La santé est sans doute la principale lacune de ce rapport. Nous avons eu du mal à recueillir des informations pertinentes et la médecine scolaire fait surtout apparaître un taux d'obésité plus important et une absence d'hygiène bucco-dentaire. Il faudra aller beaucoup plus loin dans ce domaine.

Le chômage frappe 20 % des actifs et il est particulièrement élevé chez les jeunes adultes puisqu'en 2003 un tiers des 20-29 ans n'étaient plus en formation et n'avaient pas d'emploi.

M. Borloo a souligné l'importance de cet Observatoire pour mesurer les impacts de la politique de la ville. Car les ZUS n'ont pas vocation à le rester à perpétuité ; il faut tout faire pour que les choses changent ! Nous n'avons donc, Monsieur Le Bouillonnet, absolument pas l'intention de fossiliser cette politique, d'ajouter une couche à ce qui existe déjà, de mener sans cesse les mêmes actions : nous sommes engagés dans une refondation complète de cette politique. Lorsque j'étais moi-même rapporteur de ce budget, je ne faisais pas de procès d'intention au ministre de l'époque, M. Bartolone, j'essayais de mener une réflexion d'ensemble.

Aujourd'hui, la philosophie de M. Borloo, à laquelle j'adhère pleinement, est de concentrer l'action sur les quartiers les plus en difficulté et d'appuyer sur les leviers qui permettent vraiment d'agir contre la fracture sociale. Le premier de ces leviers est le dispositif des zones franches urbaines, qui est un vrai succès. Le deuxième est éducatif, avec les équipes de réussite éducative auxquelles nous consacrons 62 millions et qui seront dotées, à la fin des cinq années de la loi de programmation, de plus de 400 millions. Le troisième levier est l'action en faveur des communes en grande difficulté – qui cumulent faible potentiel fiscal et charges sociales considérables – grâce à la réforme de la dotation de solidarité urbaine. Le quatrième est la métamorphose des quartiers *via* l'Agence de rénovation urbaine.

Vous le voyez, nous travaillons sur le *hard* comme sur le *soft*, sans négliger les dispositifs antérieurs – adultes-relais, villes-vie-vacances, actions en faveur des associations – qui s'inscrivent dans cette nouvelle politique. Celle-ci est un tout et on ne peut l'apprécier à partir des seuls éléments budgétaires : il faut aussi prendre en considération la nouvelle DSU, les équipes de réussite éducative, l'ANRU, les ZFU. Il manque, je l'ai dit, un outil de santé et nous envisageons, avec Philippe Douste-Blazy, d'intégrer des actions de prévention dans la réflexion sur les équipes de réussite éducative.

Si 20 millions d'aides aux communes en difficulté disparaissent, elles disposeront de 120 millions de plus avec la réforme de la DSU, qui aura un effet multiplicateur très important. Ainsi, une ville comme Roubaix aura vu sa dotation progresser de 450 % ! Vous serez amenés à débattre de cette réforme dans le cadre de la loi de programmation financière. Nous avons déjà eu au Sénat une discussion très riche, qui avait été préparée par l'important travail du Comité des finances locales, auquel avaient participé notamment MM. Carrez et Fourcade, mais aussi MM. Migaud et Bockel. Notre volonté est de garantir et de pérenniser la DSU, car les maires en avaient assez de ne pas savoir où ils allaient. Cette réforme s'étalera sur cinq ans, 674 millions étant dégagés cette année. Les communes verront ainsi leur dotation progresser de 5 % la première année, de 10 % la deuxième, de 16 % la troisième, de 22 % la quatrième et de 29 % la cinquième. De la sorte, votre

commune de Cachan, Monsieur Le Bouillonec, disposera de 140 000 euros de plus en 2009. En outre, une clause a été prévue pour garantir un équilibre si la croissance de la dotation n'était pas conforme aux prévisions.

Pour analyser l'effort global qui sera accompli l'an prochain, il faut s'intéresser à la fois à la DSU, mais aussi aux augmentations de la dotation forfaitaire et de la dotation d'intercommunalité, sans oublier la dotation de solidarité rurale, qui progressera de 20 %. A périmètre constant, on peut donc considérer que le budget de la ville augmente de 30 % et même de 50 % si on tient compte de la nouvelle DSU.

Il faut aussi mettre en regard de la légère diminution des moyens du Fonds d'intervention pour la ville, l'inscription d'une enveloppe de 62 millions en faveur des équipes de réussite éducative.

Pour ce qui est de l'ANRU, nous lui consacrons des sommes considérables, puisque plus de 7 milliards seront mobilisés cette année, dont un tiers en provenance de l'Etat. Celui-ci tient ses engagements, mais on a fonctionné jusqu'ici à guichets ouverts. Désormais il faudra fixer des priorités et examiner les projets en détails. Une opération urbaine doit porter sur la reconstruction et la réhabilitation de logements, et non servir à financer des équipements publics ou la voirie. Grâce au conseil d'administration transparent que nous avons mis en place et où siègent des représentants de toutes les tendances et de tous les financeurs, ainsi qu'au comité de vigilance indépendant, où siègent par exemple Yazid Zabeg et Fadela Amara, nous avons toutes garanties à ce sujet.

L'ANRU est dotée de 415 millions de crédits sur les deux budgets de la Ville et du Logement et de 465 millions au total avec les 50 millions provenant du fonds de rénovation urbaine.

J'en viens aux questions posées par les rapporteurs et M. Mignon. Va-t-on vers la vente de logements HLM ? La question relève plutôt de la politique du logement. J'y ai travaillé avec la volonté d'améliorer les ventes de HLM. Mais comme le dit M. Ollier, il faut essayer de mener une politique globale et cohérente d'accession sociale à la propriété qui ne concerne pas que le locatif social. S'agissant de la location accession, nous avons arrêté en juin un dispositif fiscal consensuel et le dispositif juridique figure dans la loi de programmation financière de la cohésion sociale. Les dispositions concernant les ventes de HLM seront dans la loi relative à l'habitat pour tous que je présenterai au Gouvernement au début de l'année prochaine et au Parlement au cours du premier semestre 2005. Enfin, le prêt à taux zéro réformé est un outil majeur et apporte un avantage réel aux ménages dont les revenus sont inférieurs à 2,3 SMIC. En structurant une grande politique d'accession sociale à la propriété, nous contribuerons aussi à atténuer la crise du logement puisque les accédants libéreront du locatif.

Sur le plan européen, sur les 15 milliards de crédits affectés au FSE pour la période 2000-2006, 1,54 milliard ira à la politique de la Ville, ce qui aura un

effet de levier pour un montant d'environ 4,5 milliards. Parmi les programmes les plus intéressants, le programme URBAN 2, auquel sont affectés 105 millions, concerne le développement urbain durable dans neuf quartiers comprenant des GPV et des ORU. Nous demanderons à la DATAR de décider de l'usage de ces fonds européens pour la politique de la ville. Faut-il se contenter d'un ciblage local ou élaborer un programme national de développement urbain ? La loi d'août 2003 visait à mutualiser les moyens pour obtenir un effet de levier sans pour autant mettre en cause la déconcentration des crédits, puisque 95 % des moyens affectés à la politique de la Ville sont déconcentrés. Pour ma part, j'ai tendance à faire confiance aux élus locaux. En ce qui concerne les ZUS, la définition donnée dans le projet de loi relatif aux responsabilités locales ne vise pas les crédits des ZUS gérés par l'ANRU, mais l'article 42 du projet de loi de cohésion sociale qui organise les conventions de délégation de compétences indique qu'il faut tenir compte des actions dans les ZUS qui relèvent de la cohésion sociale. Sur ce sujet un peu complexe, je transmettrai début 2005 un petit guide aux préfets et aux élus s'ils le veulent.

Pour répondre à M. Grosdidier, j'ai demandé qu'au projet de loi de finances rectificative on abonde les crédits de l'ANRU de 100 millions imputés sur le reliquat du fonds de renouvellement urbain de la Caisse des dépôts fin 2003.

Je ne peux faire qu'un état provisoire de l'avancement des projets de l'ANRU puisque le comité d'engagement en évalue sans cesse de nouveaux. 60 projets ont été validés dont 14 ont reçu l'avis favorable du conseil d'administration. Ils concernent 83 quartiers dont 47 des 162 quartiers prioritaires, pour un coût de travaux global de 6,7 milliards dont 2 milliards de subventions de l'ANRU. Ils prévoient 26 000 constructions, 29 000 destructions et 68 000 réhabilitations – ce dernier chiffre est plus élevé que prévu, suite à la concertation avec les maires. Nous avons toujours affirmé le principe d'une construction pour une démolition, mais en tenant compte des logements vacants, il suffit en fait de 0,8 construction pour retrouver le nombre de logements occupés précédemment. Les crédits iront pour 74 % au logement, 13 % à l'aménagement d'espaces publics, 11 % aux équipements et 1 % à l'ingénierie. Les principaux financeurs sont pour 30 % les communes, 8 % les OPCI, 5 % les départements, 4 % les régions, 5 % les bailleurs, 4 % les fonds européens et 2 % d'autres sources.

S'agissant des besoins de financement, avec la mobilisation du reliquat du FRU, 515 millions sont assurés pour 2004. 465 millions sont inscrits au projet de loi de finances pour 2005 et cette même somme est garantie pour 2006. Nous avons obtenu du Premier ministre l'assurance qu'il n'y aurait aucun gel de crédits pour la politique de la Ville, la politique du Logement, et l'ANRU. Les crédits de paiement pour 2004 et 2005 suffisent donc à assurer la montée en puissance des opérations. J'ai demandé au Sénat de prolonger l'ANRU de trois ans, sur la période 2008-2011, ce qui permettra de faire face à toutes les demandes, d'ajuster ici ou là les périmètres des ZUS, de réfléchir à des actions dans l'habitat ancien et

à des actions spécifiques pour l'habitat minier – sur ce point j'ai accepté au Sénat un amendement concernant l'EPINORPA. Avec non plus 30 milliards, mais 40 milliards sur huit ans, nous pourrions opérer une véritable programmation. On nous a demandé 80 dérogations au titre de l'article 6 pour des sites hors ZUS, mais appartenant à des GPV ou des ORU. A saupoudrer les crédits, on dilue les priorités. Cependant il faut essayer de tenir compte de paramètres objectifs. C'est pourquoi j'ai demandé à la DIV d'établir des indices équivalents ZUS. Sur cette base nous avons fait un classement qui a permis de retenir trente opérations par dérogation.

Avec les équipes de réussite éducative, nous voulons mobiliser l'ensemble de la communauté éducative autour des enfants de deux à seize ans. On s'aperçoit en effet chaque jour un peu plus que les problèmes de violence, de délinquance, de santé, d'échec scolaire se jouent très tôt. C'est pourquoi, M. Borloo a souhaité que ces équipes s'occupent de la petite enfance le mercredi et hors du temps scolaire, suivies par des plates-formes de réussite éducative au collège et enfin par des internats d'excellence qui assureront une véritable mixité sociale. Si, il y a une génération, on trouvait plus de fils d'ouvriers qu'aujourd'hui dans les classes préparatoires, c'est en partie grâce aux internats. C'est en supprimant ce genre de handicaps et en proposant les bonnes filières que les élèves doués et combattifs réussiront. Les équipes de réussite éducative seront décentralisées et s'appuieront sur les CAF, les conseils généraux, les maires ; nous mobiliserons les outils existants, contrats temps libre et contrats éducatifs locaux, et nous ne nous priverons pas des concours financiers déjà en place. Chaque équipe de réussite éducative disposera d'environ 500 000 euros. Pour ce qui est de leur fondement juridique, nous préférons conserver la souplesse. Elles peuvent dépendre de la caisse des écoles ou d'un établissement public local. Mais comme l'ont suggéré le Conseil national de l'éducation et le Conseil économique et social, nous proposerons sans doute des établissements publics de coopération éducative dirigés par les maires dans un souci de proximité, sur le modèle des établissements publics de coopération culturelle.

Les zones franches urbaines, créées il y a quelques années puis abandonnées par la majorité précédente, ont été reprises à la satisfaction de tous les maires de droite ou de gauche. La première évaluation des 41 nouvelles ZFU est très positive. En 2004, ces zones regroupent 1,438 million d'habitants et plus de 30 % des 751 quartiers de ZUS sont en ZFU. Désormais, on y crée des emplois, soit par développement des entreprises existantes, soit par transfert. En cinq ans, de 1997 à 2001 le nombre d'entreprises en ZFU a doublé, passant de 11 000 à 21 000 et le nombre d'emplois salariés qui était de 25 000 s'est accru de 45 000 postes, soit un triplement. Le mouvement s'est poursuivi en 2004. Fin 2003, il y avait dans les ZFU 24 000 entreprises en exercice dont 11 000 employant des salariés et un total de 81 000 salariés dont 59 000 ouvrant droit à exonération de charges. En ce qui concerne le monde associatif, nous avons demandé à la DIV de mener une étude. Nous y reviendrons lorsqu'elle sera achevée.

Nous disposons ainsi au total de 6,4 milliards dont notamment 434 millions de crédits spécifiques de la Ville, 2,184 milliards de crédits des autres ministères, 586 millions pour la DSU, 792 millions d'exonérations fiscales, 221 millions de fonds européens, 123 millions en provenance de la Caisse des dépôts et 400 millions de la CAF ainsi que plus d'un milliard des collectivités locales. Nous sommes en état de mener une vraie politique.

M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire - Le président Méhaignerie étant obligé de nous quitter, je devrais désormais assumer seul la présidence.

Monsieur le ministre délégué, vous avez abordé un sujet qui nous tient particulièrement à cœur : la « lisibilité » des dispositifs. Pour la commission des affaires économiques, c'est une absolue nécessité, en particulier pour ce qui concerne l'accession sociale à la propriété. En effet, alors que 82 ou 84 % des Espagnols sont propriétaires de leur logement et qu'en Grande-Bretagne ce taux tourne autour de 70 %, la proportion n'est que de 54 % en France. Des procédures plus simples permettraient d'améliorer la situation et c'est dans cet esprit que je présenterai un certain nombre d'amendements vendredi. Mais je ne doute pas que nous nous rencontrions sur ce point...

M. Pierre Cohen - Que la DSU augmente, c'est sans aucun doute une bonne chose mais vous ne pouvez prétendre, Monsieur le ministre délégué, que la totalité de cette enveloppe supplémentaire ira à la politique de la ville. Beaucoup de villes sont en effet financièrement asphyxiées et il faudra bien qu'elles aient les moyens d'équilibrer leur budget.

Ce n'est pas ici que vous trouverez des adversaires de la politique de la ville. Cependant il me paraît important que nous puissions nous montrer critiques et notre devoir est d'imposer une discussion franche, par exemple à propos du sort fait aux associations depuis trois ans. Nous relevons aussi que les 38 millions consacrés aux expérimentations dans le cadre de la LOLF sont loin de compenser ne serait-ce que la diminution de la ligne allouée au FIV. Vous ne nous avez donc pas convaincus sur ce point. Surtout, vous nous semblez répéter dans vos budgets une erreur qui était déjà celle de la loi : vous privilégiez le « *hard* », le renouvellement urbain, comme si c'était la seule réponse aux difficultés des villes.

S'agissant des équipes de réussite éducative, je dirai que je suis pour ma part partisan de la démarche de « veille éducative », qui a démontré son efficacité et sa capacité à mobiliser les bonnes volontés. Même si ce dispositif est compliqué, il permet de faire travailler ensemble éducation nationale, services sociaux et communes. Vous proposez d'affecter 62 millions d'euros aux nouvelles équipes de réussite éducative, soit 500 000 euros par équipe, mais à quel niveau se fera l'affectation ? Vous avez avancé plusieurs suggestions mais je rappelle que les caisses des écoles n'existent plus guère et je relève que les GIP se situent au niveau du contrat de ville. Quant à d'éventuels établissements publics à caractère éducatif, il faudra trois ou quatre ans pour les mettre en place. Des précisions

s'imposeraient par conséquent sur ce point, comme sur les besoins auxquels vous entendez répondre et sur les compétences qui seront reconnues aux divers membres de ces équipes.

M. François Brottes - Je constate que la loi de cohésion sociale ne se bornera pas à modifier les règles de licenciement : elle apportera aussi du nouveau en ce qui concerne la DSU. Mais il y aura tout de même la modification des règles de licenciement...

D'autre part, il semble que vous vouliez obliger les organismes HLM des départements ruraux à cotiser à l'ANRU. Pourtant, les campagnes n'ont rien à attendre de cette agence. Vont-elles devoir payer pour les villes ? Cela n'irait pas dans le sens de la péréquation telle que le Premier ministre vient de la définir devant le congrès des maires !

M. Yves Nicolin - Au vu du rapport de l'observatoire national des ZUS, il est clair que les politiques menées depuis vingt ans n'ont pas répondu aux attentes. Il est donc bon que le Gouvernement définisse aujourd'hui des axes clairs et qu'il privilégie l'investissement en réduisant les dépenses de fonctionnement à la portion congrue. Ce n'est pas en saupoudrant qu'on remplira le tonneau des Danaïdes !

Je me félicite également de la prolongation du dispositif ANRU. Il est essentiel d'avoir des dossiers parfaitement montés si l'on veut de réelles modifications dans les quartiers. Mais il faudra aussi une évaluation précise des résultats pour vérifier que nous sommes sur la bonne voie.

Mme Odile Saugues - Je ne relèverai qu'un chiffre dans le rapport de l'observatoire national : dans les ZUS, on compte trois fois plus de pauvres que dans le reste de l'espace urbain. Et il s'agit de vrais pauvres, Monsieur le ministre délégué. L'une des difficultés auxquelles nous sommes confrontés à cet égard tient au poids des charges dans le logement social : elles représentent 30 % du montant du loyer, contre 18 % dans le secteur privé. Le forfait charges ne suffit visiblement pas à solvabiliser les locataires et malgré tous les propos tenus lors des congrès du mouvement HLM, rien n'a vraiment changé. Les pauvres continuent à ne pouvoir faire face aux factures de chauffage, en augmentation constante, cependant que la loi « ascenseurs » n'a été accompagnée d'aucune réforme du financement. Avant que vous ne preniez ma succession, Monsieur le ministre délégué, j'avais entrepris de mutualiser les moyens du CIV et du CENH. Pour votre part, vous parlez de pousser les feux pour ce qui est du CIV. Je ne saurais trop vous inciter à tirer tout le parti possible de ces outils, en effet, et je vous invite à prendre en compte les demandes du CENH.

M. Jean-Claude Mignon - Il ne faut pas opposer les villes et la campagne, monsieur Brottes. La plupart des villes se sont dotées d'équipements structurants au bénéfice de tout le territoire alentour et cela leur coûte très cher. Il est donc normal que tout le monde mette la main à la

poche. Il faut également se réjouir de la priorité donnée aux projets de rénovation urbaine : cela permettra de régler bien d'autres problèmes. Cependant, il convient de régler la question du périmètre à retenir pour les reconstructions : sera-ce celui des communautés d'agglomérations lorsqu'elles existent ? Celui du département ? Ne pourrait-on faire appel aux villes nouvelles qui bénéficient de privilèges budgétaires importants ? Les compétences obligatoires ne devraient pas être négligées au profit des compétences facultatives...

Mme Nathalie Gautier - S'il semble n'y avoir pour l'instant aucun problème majeur pour le montage financier des dossiers de rénovation urbaine, il n'en est pas de même pour le financement du logement social hors ANRU. Là, les réhabilitations et les constructions neuves sont d'autant plus difficiles qu'il faut composer avec les surcoûts fonciers. Vous avez évoqué la possibilité d'accorder un certain nombre de dérogations pour les démolitions hors ZUS, mais je note que, sur 210 à 230 demandes, 30 seulement auraient été prises en compte. J'espère qu'on pourra faire davantage même si j'admets la nécessité d'éviter le saupoudrage. En effet, dans l'agglomération lyonnaise qui concentre 5 % des crédits de la politique de la ville, il est essentiel qu'on règle le problème du quartier de Norechal, à Fontaines-sur-Saône, afin d'avoir une répartition plus équilibrée des logements sociaux.

Par ailleurs je regrette la réduction des crédits du FACIL et leur réorientation en faveur des seuls primo-arrivants. Tout cela risque d'être au détriment des populations déjà en place.

M. Jean-Louis Dumont - Les acteurs du logement social sont fortement mobilisés. Les opérations de l'ANRU concernent une population en grandes difficultés. Or elles commencent toujours par un déménagement

J'appelle l'attention du ministère sur les conséquences qui pourraient résulter du défaut d'accompagnement social des populations ainsi transplantées. A cet égard, quelle place sera faite aux associations et à l'économie sociale en général, dont certains membres du Gouvernement semblent avoir une vision très réductrice ? J'observe par ailleurs que certaines familles bénéficient de droits théoriques auxquels elles ne peuvent prétendre dans la pratique, puisque la caisse nationale d'allocations familiales a décidé de ne plus verser les aides inférieures à un certain montant. Dans un premier temps, il s'agissait des aides inférieures à 15 € par mois ; désormais, il s'agirait de 24 € par mois, ce qui représente 288 € par an, somme qui n'a rien de négligeable au moment où les charges ne cessent d'augmenter. Pourquoi, plutôt que de supprimer des droits ouverts, ne pas procéder à des versements trimestriels ou semestriels ?

Enfin, Monsieur le ministre, j'aimerais connaître vos intentions quant aux ventes de HLM, car les bailleurs sociaux s'inquiètent.

M. le Ministre délégué - Je rappelle en premier lieu à M. Cohen que la loi prévoit le contrôle de l'affectation de la DSU par les communes qui en sont les bénéficiaires ; je serai très vigilant sur ce point. S'agissant de l'aide aux villes en grande difficulté, chacun sait bien qu'il s'agissait de compenser la « non réforme » de la DSU. Cette réforme ayant été faite, il faut naturellement comparer ce qui est comparable et considérer les 120 millions supplémentaires alloués à la DSU comme une partie des crédits de la ville, sachant qu'une clause de sauvegarde permettra de pérenniser les équilibres actuels. D'ailleurs, la remarquable action conduite par Mme Vautrin, qui m'a précédé au ministère, a permis d'obtenir un consensus politique suffisant pour que les sénateurs socialistes acceptent de voter l'article du projet relatif à la DSU. Il en va de même pour le FIV, dont certains des crédits tendaient à la prévention de la délinquance : si nous allouons désormais 62 millions supplémentaires à la réussite éducative, nul ne peut nier qu'il s'agit d'une action en faveur de la ville !

Mme Gautier a raison : la DIV devra rouvrir le dossier périlleux de la carte des ZUS. Elle a, effectivement, été dressée à une autre époque, époque pendant laquelle, d'ailleurs, les maires ne se précipitaient pas, estimant sans doute que leur commune perdrait en image si des crédits ainsi libellés leur étaient attribués. On constate une toute autre approche aujourd'hui, les édiles n'étant pas indifférents à la concentration des moyens... La question se pose désormais de savoir s'il faut revoir les compétences des communautés d'agglomérations ; c'est une question de fond et le Gouvernement sera, sur ce point, à l'écoute des parlementaires. Je rappelle que la compétence « habitat » n'est pas obligatoire pour les communautés urbaines, mais qu'elle l'est pour la politique de la ville. A présent, politique du logement et politique de la ville étant étroitement liées, une cohérence indispensable est assurée ; laissez-nous le temps de la traduire dans les faits.

S'agissant des dérogations au titre de l'article 6, nous établissons des indices synthétiques « équivalents ZUS ». Toutefois, chacun comprendra que l'on ne puisse faire des exceptions une généralité. Pour ce qui est du projet en cours à Norechal, une réponse précise vous sera faite sous un mois.

A M. Brottes, je rappelle que les organismes HLM ruraux cotisent à l'ANRU par solidarité mais qu'en contrepartie ils bénéficient de la garantie de la CGLLS. De plus, nous relançons les OPAH en secteur rural. Enfin, parallèlement à la réforme de la DSU, nous augmentons la DSA de 80 millions. Autrement dit, nous menons une action conjuguée en faveur des zones urbaines et des campagnes.

MM. Nicolas et M. Mignon ont évoqué le financement de l'ANRU. La doctrine du Gouvernement est claire : nous ne voulons pas que l'Agence soit considérée comme un simple guichet, et nous voulons une logique de projet, qui doit conduire à reconstituer une véritable mixité sociale et non à concentrer à nouveau les mêmes populations dans les mêmes quartiers. On peut, donc, raisonner en termes de territoires ou de communautés d'agglomérations, à condition que cela ne « cannibalise » pas le programme de doublement de l'offre

locative sociale. Comme M. Dumont, je considère que la politique du logement doit respecter les hommes et qu'il convient donc d'aider les réseaux de solidarité qui accompagnent les populations provisoirement relogées avant qu'elles ne retournent dans leur quartiers où elles vivront mieux. C'est pourquoi nous souhaitons aider les associations d'insertion, comme en témoignent les mesures prises, en juillet, au terme d'un comité interministériel.

Mme Saugues s'est inquiétée du montant des charges locatives dans l'habitat social. J'ai demandé un rapport à ce sujet, dont les conclusions ne m'ont pas encore été rendues ; je n'ai donc rien décidé à ce jour. Une réflexion de fond s'impose, mais l'on sait déjà que ces charges tiennent pour partie à l'utilisation de systèmes de chauffage inadaptés. D'ailleurs, les charges locatives sont plus basses dans les projets menés à bien sous l'égide de l'ANRU. Il conviendra donc de privilégier les économies d'énergie. Dans un autre domaine, je suis tout à fait favorable au rapprochement entre le CNH et le CIV.

Que M. Dumont se rassure : la loi « propriété pour tous » comportera un volet destiné à favoriser la vente de HLM, mais elle ne la rendra pas obligatoire. Il n'y a donc aucun changement de cap.

En conclusion, chacun voit bien qu'il faudra refonder les contrats de ville. Je confierai donc, prochainement, une mission en ce sens à un élu local.



La Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, suivant son rapporteur, *a ensuite donné un avis favorable* à l'adoption des crédits de la ville et de la rénovation urbaine.