

N° 2568

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE  
PROJET DE **loi de finances pour 2006** (n° 2540),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

**ANNEXE N° 40**

**VILLE ET LOGEMENT**

RENOVATION URBAINE ; EQUITE SOCIALE ET TERRITORIALE ET SOUTIEN

Rapporteur spécial : M. FRANÇOIS GROSDIDIER

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I.– LE BUDGET DE LA VILLE ET DE LA RENOVATION URBAINE</b> .....	9
A.– L'EXECUTION 2004 ET 2005 .....	9
1.– Exécution 2004 .....	9
2.– Exécution 2005 .....	12
B.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2006 .....	15
1.– Les principales caractéristiques budgétaires .....	15
a) <i>Les grandes lignes du projet de loi de finances</i> .....	15
b) <i>Les programmes et actions</i> .....	18
c) <i>La dotation urbaine de solidarité (DSU) et le Fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF)</i> .....	26
d) <i>La politique de la ville est la résultante d'un effort de plusieurs ministères</i> .....	30
2.– Les conséquences de la présentation du projet de budget selon la LOLF .....	32
a) <i>Les plafonds d'emplois</i> .....	33
b) <i>Les crédits de personnel</i> .....	35
c) <i>Les objectifs et indicateurs</i> .....	35
d) <i>Les dépenses fiscales</i> .....	36
e) <i>Les expérimentations LOLF en régions Bretagne, Nord-Pas-de-Calais et Rhône Alpes</i> .....	38
f) <i>La gestion immobilière</i> .....	38
<b>II.– LES ACTEURS ET LES MOYENS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE</b> .....	39
A.– LA DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA VILLE (DIV) .....	39
B.– LE COMITE INTERMINISTERIEL DES VILLES .....	40
C.– LE CONSEIL NATIONAL DES VILLES .....	40
D.– L'AGENCE NATIONALE DE RENOVATION URBAINE (ANRU) .....	41
E.– L'INSTITUT DE VILLES .....	41
F.– OBSERVATOIRE NATIONAL DES ZONES URBAINES SENSIBLES .....	42
G.– L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC NATIONAL D'AMENAGEMENT ET DE RESTRUCTURATION DES ESPACES COMMERCIAUX (EPARECA) .....	43

<b>III.– LA POLITIQUE DE LA VILLE</b> .....	45
A.– LA GEOGRAPHIE PRIORITAIRE (ZUS-ZRU-ZFU) .....	45
1.– Mesures d'exonérations fiscales ou sociales actuellement en vigueur.....	45
2.– Bilan du dispositif des zones de redynamisation urbaine (ZRU).....	46
3.– Bilan des zones franches urbaines (ZFU) .....	46
B.– DES DECLINAISONS SECTORIELLES : LE NECESSAIRE RECENTRAGE SUR LES PRIORITES .....	51
1.– Le programme national de rénovation urbaine (PNRU).....	51
2.– Le volet emploi et les « équipes emploi insertion » .....	52
3.– La lutte contre les discriminations sur le marché du travail .....	55
4.– La prévention de la délinquance.....	56
5.– L'opération « ville, vie, vacances » .....	57
6.– Le volet justice .....	58
7.– Les missions des « adultes relais » .....	59
8.– Le volet éducation et les « équipes de réussite éducative » .....	59
9.– L'accès aux soins dans les quartiers en difficulté et les « ateliers santé ville ».....	60
C.– LA NECESSAIRE ADAPTATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE .....	62
1.– Le nécessaire renouveau.....	63
2.– La recherche de partenariats et la professionnalisation des intervenants .....	64
3.– L'indispensable évaluation des politiques menées.....	65
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	67
<i>Article 93 : Réduction du plafond de salaire exonéré de charges sociales concernant les         entreprises implantées en zone franche urbaine (ZFU).....</i>	72

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires le 10 octobre. Votre Rapporteur spécial avait demandé que les réponses lui parviennent donc le 16 septembre.

À cette date, seulement une réponse lui était parvenue.  
A la date butoir, ce pourcentage était de 81 %.

Les programmes de la mission « *Ville et logement* » examinés dans ce rapport spécial sont les suivants :

« Rénovation urbaine »

« Équité sociale et territoriale et soutien »

Les autres programmes de la mission « *Ville et logement* » :

« Aide à l'accès au logement »

« Développement et amélioration de l'offre de logement »

font l'objet du rapport spécial de M. François Scellier (Doc. AN n° 2568, annexe n° 41).



## INTRODUCTION

Le présent rapport spécial couvre un domaine important de l'action publique, à savoir la politique de la ville. La mise en oeuvre de la LOLF a abouti à la constitution d'une mission intitulée « *Ville et logement* » couvrant à la fois la politique de la ville, c'est-à-dire toutes les actions en faveur des zones sensibles urbaines, et les politiques de droit commun en faveur du logement. Les programmes de la mission « *Ville et logement* », examinés dans le présent rapport spécial, sont : « Rénovation urbaine » et « Équité sociale et territoriale et soutien ».

La politique de la ville a été introduite progressivement dans notre pays à la fin des années 70. La plupart des autres pays européens ont pratiqué, de la même façon, des politiques intégrées de développement durable : l'Allemagne en 1996 avec les initiatives intitulées « *ville sociale* » dans les *länder*, le Royaume-Uni en 1990 avec le programme « *city challenge* », la Belgique en 1993 avec les « *contrats de quartier* » et les « *quartiers d'initiative* », le Danemark en 1993 avec la création d'un « *comité urbain interministériel* » et du programme « *ascenseur des quartiers* », l'Italie en 1992 avec les « *programmes de récupération et de requalification urbaines* », les Pays-Bas en 1985 avec le « *programme de renouveau social* » ou la Suède en 1995 avec le « *programme de développement des quartiers défavorisés* » et la création d'un « *ministre des affaires métropolitaines* ». Ces politiques intégrées de développement urbain ont également été impulsées au niveau européen, notamment à travers le programme d'initiative communautaire URBAN.

La situation dans les cités – et l'exemple récent de Clichy sous Bois en témoigne –, dans les banlieues de nos villes, fait qu'une politique de la ville ambitieuse est plus que jamais nécessaire. Les maux sont connus : absence de mixité économique et sociale, discriminations, chômage, délinquance et violence, échec scolaire, drogue, accès aux soins, équipements publics ... Ne rien faire serait suicidaire par le cercle vicieux que cela impliquerait. Par ailleurs 25 années de politique de la ville en France ont abouti à un empilement de dispositifs, une dispersion des moyens et une bureaucratie paralysante engendrée par l'extrême complexité des procédures. L'évaluation de cette politique a longtemps été déficiente, laissant supposer une efficacité perfectible.

Sous l'impulsion de M. Jean-Louis Borloo, puis de Mme Catherine Vautrin, la politique de la ville a entamé une relance importante associée à une profonde modernisation.

L'aspect « urbain » a connu une étape majeure avec **la loi du 1<sup>er</sup> août 2003** d'orientation et de programmation pour la **ville et la rénovation urbaine**. Un **Programme national de rénovation urbaine** (PNRU), géré par l'**Agence nationale de rénovation urbaine** (ANRU), a alors été créé. Il s'agit clairement de la priorité, à savoir la rénovation des cités les plus sensibles, et un effort financier

important lui est consacré. Cette loi a donné un coup d'accélérateur en modifiant le contexte de la politique de la ville et en lui confirmant toute la **lisibilité** qui lui faisait défaut. Aujourd'hui, la politique de la ville est fondée sur des principes très clairs, notamment la rénovation urbaine.

L'aspect « humain » n'a pas été oublié avec le **plan de cohésion sociale** et la **loi du 18 janvier 2005** de programmation pour la **cohésion sociale**. Le développement économique est pris en compte avec la relance et l'extension des zones franches urbaines. La mise en place du dispositif de « réussite éducative » s'est accompagnée du déploiement de moyens financiers importants. Enfin la dotation de solidarité urbaine (DSU) constitue un moyen supplémentaire de développement de la politique sociale dans nos quartiers.

**L'entrée en vigueur de la LOLF** a permis à la politique de la ville de se constituer une stratégie, assortie d'objectifs et d'indicateurs, dont les manques étaient jusqu'à présent particulièrement criants. L'évaluation de la politique de la ville permet donc maintenant de s'appuyer sur une batterie d'indicateurs, même si tous ne sont pas renseignés cette année et s'ils pourront s'affiner au cours des ans, grâce notamment au remarquable travail de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles.

La LOLF a également permis de renforcer le caractère interministériel de la politique de la ville avec, en plus du **fascicule « jaune »** budgétaire retraçant l'effort financier de tous les ministères, un « **document de politique transversale** » sur la politique de la ville. Ce document reconnaît à la Délégation interministérielle à la ville (DIV) et aux deux programmes qu'elle gère le rôle de « **chef de file** » par rapport aux autres ministères : Justice, Sécurité, Santé, Enseignement scolaire, Solidarité et intégration, Travail, Culture, Jeunesse et sports. Votre Rapporteur spécial ne peut qu'encourager ces efforts de mise en commun des moyens autour d'une stratégie et d'objectifs définis par avance. Outre une meilleure coordination et une meilleure complémentarité des actions, ce document de politique transversale permettra une meilleure prise en compte des problèmes propres à la ville dans les dispositifs de droit commun.

## I.- LE BUDGET DE LA VILLE ET DE LA RENOVATION URBAINE

### A.- L'EXECUTION 2004 ET 2005

**L'exécution sur le FIV, le dispositif « villes, vie, vacances » (VVV) et la rénovation urbaine sont très satisfaisants, proche de la saturation. Par contre le dispositif « équipes de réussite éducative », et dans une moindre mesure les dispositifs « partenariat national » et « adultes relais », ont plus de mal à être mis en œuvre.**

Votre Rapporteur spécial rappelle les difficultés engendrées par les mesures de gel de crédit en cours d'année, avec les dégels ultérieurs. Ils rendent extrêmement difficile, voire impossible, la gestion de toutes les structures d'accompagnement de la politique de la ville, en particulier les associations. Votre Rapporteur ne méconnaît évidemment pas le contexte extrêmement tendu de nos finances publiques. Il souligne cependant le besoin de **visibilité** de tous les acteurs de terrain quant à leurs moyens, le besoin de certitudes sur les délégations.

#### 1.- Exécution 2004

##### **Chapitre 37-60 - Moyens de fonctionnement des services**

Le taux d'utilisation des crédits en 2004 est de 66,35 %. Les reports de 2003 sur 2004 ont majoré de 31 % l'enveloppe initialement disponible, mais en raison de leur versement tardif, ces reports n'ont pas pu être engagés dans leur intégralité. En effet, depuis plusieurs années, la DIV s'attache particulièrement à n'engager que les dépenses pouvant faire l'objet de paiement dans l'année, afin d'éviter les reports de charges d'un exercice sur l'autre.

##### *Chapitre 37-60 article 10 - DIV et CNV*

Les crédits de cette ligne sont consacrés au fonctionnement de la DIV et du Conseil national des villes (CNV). Le taux d'engagement des crédits ouverts a été de 84,21 %, le taux d'ordonnancement sur engagements étant de 72 %. Ces taux sont équivalents à ceux constatés en 2003. La gestion 2004 sur cette ligne fut fortement marquée par l'activité de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles créé au sein de la DIV. Par ailleurs, la délégation interministérielle a recentré sa politique éditoriale sur les thèmes développés dans la loi de rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003, dont les zones franches urbaines.

En outre, dans la continuité des années précédentes, la gestion 2004 a permis de renforcer l'outil administratif. Ainsi, certains secteurs ont été développés :

- poursuite du plan informatique ; achat de logiciels et de prestations de services en matière d'équipement bureautique ; plate-forme de gestion ; outils de consolidation financière et comptable et de contrôle de gestion ;

- développement du fonds en matière de bases cartographiques ;

- effort en matière d'évaluation, en lien avec le conseil national des villes et l'observatoire.

D'autre part, la réorganisation du conseil national des villes a relancé l'activité de cette structure qui assure l'organisation et le suivi de différentes commissions thématiques auxquelles les élus membres du CNV participent activement.

#### *Chapitre 37-60 article 30 – Crédits déconcentrés*

Les crédits de cette ligne ont été consacrés au financement de dépenses relatives :

- à l'amélioration des services publics de quartier ;

- à l'animation locale de la politique de la ville et à l'organisation de formations ;

- à l'évaluation de la politique de la ville.

Les travaux d'évaluation à mi-parcours des contrats de ville, engagés dès 2003 pour les sites les plus avancés, ont largement été menés en 2004. Les crédits du chapitre 37-60 article 30 ont donc été prioritairement affectés au financement de missions d'assistance technique pour la réalisation de rapports d'évaluation. Ces crédits ont également permis le renseignement et l'exploitation de tableaux de bord des quartiers ou la mise en place d'observatoires locaux de la politique de la ville. Enfin, des analyses régionales ont également pu être financées.

Les projets de formation des services déconcentrés ont été intégralement financés sur le chapitre 37-60 article 30, alors qu'auparavant, ils l'étaient en partie sur le budget du ministère de la fonction publique. On notera en particulier le développement des projets relatifs à la lutte contre les discriminations et à la rénovation urbaine. Enfin, ces crédits permettent le déploiement de la plate-forme de gestion « poliville ».

#### *Chapitre 37-60 article 80 - Personnel*

La dotation inscrite sur l'article 80 a permis la prise en charge des contractuels recrutés par la DIV pour ses propres besoins. La dotation a permis également d'indemniser les 270 délégués de l'État et, pour la dernière année, des contractuels occasionnels recrutés en remplacement des anciens appelés du « service national ville » en renfort dans les missions ville. Le taux de mandatement s'est élevé à 76,86 %, taux équivalent à l'année précédente.

## **Chapitre 46-60 - Interventions**

Ce chapitre a bénéficié de transferts de crédits en provenance des budgets des ministères de la Culture et de la Jeunesse et des sports. Le ministère de la Culture a versé une contribution de 9 millions d'euros au fonds d'intervention pour la ville - FIV (article 10) et une contribution de 0,06 million d'euros au programme VVV (article 50). Le ministère de la Jeunesse et des sports a versé 60.000 euros sur ce chapitre. Par ailleurs, un transfert a été opéré par le ministère des Affaires sociales en faveur du FIV, à hauteur de 823.786 euros, en remboursement du fonds social européen mobilisé pour les conventions nationales passées par la DIV. En 2004, le taux global d'utilisation des crédits ouverts de ce chapitre est de 92,6 %, soit un niveau semblable à celui réalisé en 2003.

### *Chapitre 46-60 article 10 – FIV (contrats de ville et autres actions déconcentrées)*

Le taux d'utilisation de ces crédits a été proche de 100 % ; ils ont été consacrés au financement des actions inscrites dans les programmations des contrats de ville, déclinaison territoriale des contrats de plan État-régions. Au-delà de ces engagements contractualisés, les crédits de cette ligne ont permis de financer certains dispositifs spécifiques de la politique de la ville, comme les « équipes emploi-insertion », les « ateliers santé-ville », les « cellules de veille éducative », ou les « services d'aide aux victimes d'urgence ».

### *Chapitre 46-60 article 30 – Partenariat national*

Le taux d'utilisation des crédits ouverts sur cette ligne a été de 97,8 %. Ces crédits permettent à la DIV d'apporter son soutien financier aux associations nationales têtes de réseaux ou à des actions innovantes au titre du « partenariat national ».

### *Chapitre 46-60 article 40 – Soutien aux anciens « grands projets de ville »*

Le taux d'utilisation de ces crédits a été de 100 %. Cette ligne, supprimée en 2005, permettait de verser une dotation aux communes participant à la mise en œuvre d'un projet de renouvellement urbain et devant faire face, du fait de l'augmentation de leurs équipements, à de nouvelles charges de fonctionnement. Ces communes bénéficient désormais de moyens financiers supplémentaires du fait de la réforme des règles d'attribution de la dotation de solidarité urbaine (DSU).

### *Chapitre 46-60 article 50 – « Ville, vie, vacances »*

Le taux d'utilisation des crédits ouverts sur cette ligne a été de 97,8 %. Ces crédits, relevant essentiellement d'une gestion déconcentrée, sont consacrés au financement du programme VVV visant à l'organisation d'activités éducatives et sportives pendant les vacances scolaires au bénéfice des enfants et des adolescents qui ne peuvent pas partir en vacances.

*Chapitre 46-60 article 80 – « Adultes relais »*

Le taux d'utilisation de ces crédits a été de 73,5 %. Ces crédits sont consacrés au financement du dispositif « adultes-relais ». La notification tardive de 190 postes supplémentaires et la complexité récurrente de gestion du dispositif expliquent cette sous-consommation.

**Chapitre 67-10 – Subventions d'investissement**

Le taux de consommation des CP a été de 97,9 %.

*Chapitre 67-10 article 10 – FIV (contrats de ville et autres actions déconcentrées)* - Les AP disponibles sur cette ligne ont été consacrées au financement des opérations d'investissement inscrites dans les programmations des contrats de ville.

*Chapitre 67-10 article 30 – « Grands projets de ville » et PNRU* - Les AP disponibles sur cette ligne ont été versées à l'ANRU.

2.– Exécution 2005

Les taux de consommation des crédits 2005 au 15 septembre sont les suivants.

**Chapitre 37-60 – Fonctionnement des services**

Le taux d'engagement sur crédits ouverts, hors reports, est de 85 % au 31 juillet 2005.

*Chapitre 37-60 article 10 – DIV et CNV* : ces crédits sont consacrés aux dépenses engagées au niveau central, notamment en matière d'études, d'expertise et de recherche, de formation et d'animation de la politique de la ville, ainsi que de communication et de colloques. L'année 2005 est consacrée, plus particulièrement, à la communication relative à certains dispositifs (« équipes de réussite éducative ») et à l'approfondissement de certains sujets retenus comme prioritaires (DSU, la démocratie participative, la lutte contre les discriminations, etc.), à l'issue des Assises de la politique de la ville qui se sont tenues le 8 avril dernier. Ces études serviront à la préparation d'un prochain CIV. En complément de ces études, l'Observatoire national des zones urbaines sensibles, remettra, à l'automne, son second rapport. Celui-ci a pour fondement des données statistiques et cartographiques qui sont alimentées par l'acquisition de fichiers.

*Chapitre 37-60 article 80 - Personnel* : la dotation, d'un montant de 410.000 euros, permet la prise en charge des contractuels recrutés par la DIV pour ses propres besoins. Deux mouvements de crédits, ont été respectivement effectués en provenance de l'article 10, pour 300.000 euros, et de l'article 30, pour 200.000 euros vers l'article 80. Le taux de mandatement sur cette ligne s'élevait à

38,85 %, au 31 juillet 2005 (taux comparable à celui constaté au cours des exercices précédents).

### **Chapitre 39-01 – Expérimentations LOLF**

Le périmètre d'expérimentation correspond aux crédits inscrits sur le nouveau chapitre 39-01 pour la part destinée aux services expérimentateurs regroupés autour de services responsables de budget opérationnel de programme des régions Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes et Bretagne.

Les crédits, précédemment inscrits sur les chapitres 37-60 article 30, 37-60 article 80, 46-60 article 10, 46-60 article 50 et 46-60 article 80 sont inscrits, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, dans les actions « prévention et développement social », « revitalisation économique et emploi » et « stratégie, ressources, évaluation » du programme « équité sociale et territoriale et soutien ».

La dotation pour 2005 en loi de finances initiale pour l'expérimentation de ce programme se décompose en deux articles : l'article 01 qui regroupe les crédits de personnel ; et l'article 02 qui regroupe l'ensemble des autres crédits. 100 % des crédits ouverts ont été délégués à fin septembre. Fin juillet, 20 % des crédits délégués avaient été mandatés.

### **Chapitre 46-60 - Interventions**

Cette ligne accueille des crédits transférés en gestion en provenance du ministère de la Culture (9.146.940 euros au titre du FIV et 60.980 euros au titre du programme VVV).

*Chapitre 46-60 article 10 - FIV* : la DIV a délégué aux services déconcentrés 66,64 millions d'euros dont 62,62 millions d'euros sont « contractualisés » au titre des contrats de plan État-région. Le solde de la dotation est constitué d'une réserve destinée aux délégations spécifiques, afin de continuer à prendre en charge les programmes particuliers. 99,4 % des crédits ouverts ont déjà été délégués au 31 juillet 2005, ce qui confirme l'insuffisance de la dotation initiale sur cette ligne. 28 % des crédits ouverts avaient fait l'objet d'un mandatement à cette date.

*Chapitre 46-60 article 30 – « partenariat national » et innovation* : 49 % des crédits ouverts au titre du « partenariat national » avaient été mandatés à la fin du mois de juillet. En septembre, 90 % de la dotation partenariat national avait été consommée.

*Chapitre 46-60 article 50 - VVV* : fin juillet, 94,2 % des crédits ouverts avaient été délégués, 38,4 % avaient fait l'objet d'un mandatement.

*Chapitre 46-60 article 70 – « Equipes de réussite éducative »* : les dispositifs de « réussite éducative », créés par la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005, montent progressivement en puissance. Une première délégation

de 31,17 millions d'euros a été effectuée, permettant à 86 villes de lancer des projets de réussite éducative. A ce jour, tous les projets éligibles et finalisés en juillet pour un démarrage en septembre ont été financés. D'autres projets sont en cours d'instruction pour un démarrage progressif. Il convient de souligner, à ce stade, que de nombreux sites choisissent d'expérimenter les équipes de réussite éducative sur un nombre restreint d'enfants, pour élargir par la suite. Par ailleurs, il s'agit d'une démarche nouvelle, qui repose sur un large partenariat, et sur un diagnostic approfondi des difficultés et des ressources. Elle est par conséquent longue à initier. C'est ce qui explique que les engagements en 2005 aient été inférieurs aux prévisions.

*Chapitre 46-60 article 80 – « Adultes relais »* : 85 % des crédits ouverts ont été délégués à fin septembre. Les crédits font l'objet de plusieurs délégations globales en cours d'année, permettant de couvrir chacune plusieurs mois d'activités des adultes-relais. Les dotations sont ensuite immédiatement distribuées aux organismes qui emploient les adultes-relais. A partir de 2006, les nouvelles conventions « adultes-relais » seront conclues en mobilisant les outils mis en œuvre dans le plan de cohésion sociale, notamment le contrat d'accompagnement dans l'emploi.

### **Chapitre 67-10 - Subventions d'investissement**

De manière générale, les opérations d'investissement ont vocation à être prises en charge par l'ANRU. Toutefois, des crédits de ce chapitre interviennent à titre subsidiaire et exceptionnel pour des opérations ponctuelles ne relevant pas du PNRU, mais qui s'inscrivent dans les objectifs fixés par les contrats de plan État-région.

- Autorisations de programme

*Chapitre 67-10 article 10 - FIV* : 93,6 % des AP ont été délégués à ce jour.

*Chapitre 67-10 article 30 : Anciens « grands projets de ville » et PNRU* : les AP de cet article sont gérées par l'ANRU depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004. Une subvention de 190,38 millions d'euros a été versée à l'opérateur, soit 99,15 % de la LFI. Une annulation de 1,6 millions d'euros a été appliquée en avril pour couvrir le décret d'avance relatif à l'hébergement d'urgence.

- Crédits de paiement

*Chapitre 67-10 article 10 - FIV* : Au 31 juillet, 31,09 millions d'euros ont été délégués aux services déconcentrés, sur un montant inscrit en LFI de 44,4 millions d'euros. 77,08 % des crédits délégués ont été mandatés.

*Chapitre 67-10 article 30 : Anciens « grands projets de ville » et PNRU* : les besoins afférents aux AP déléguées, jusqu'en 2003 sont toujours gérés par la DIV. A ce jour, 44,7 millions d'euros ont été délégués au titre de ces

opérations. Sur ces crédits, 28,4 millions d'euros ont été mandatés à ce jour par les préfetures. Par ailleurs, 74,5 millions d'euros de CP sont destinés à l'ANRU. Les moyens disponibles au profit de l'ANRU qui s'élèvent à plus de 400 millions d'euros ont été suffisants pour couvrir les paiements effectués par l'Agence jusqu'à présent. Ces moyens seront complétés, avant la fin de l'année 2005, par un versement de CP inscrits en LFI 2005.

## B.— LE PROJET DE BUDGET POUR 2006

### 1.— Les principales caractéristiques budgétaires

#### *a) Les grandes lignes du projet de loi de finances*

Pour 2006, le projet de budget de la ville présente une modification de périmètre en intégrant les exonérations de charges sociales dont bénéficient les entreprises exerçant leur activité dans l'une des 85 zones franches urbaines. Ces dépenses relevaient, jusqu'à présent, du budget « emploi ». A compter de 2006, ces crédits sont votés dans la mission « ville et logement », au sein du programme « équité sociale et territoriale et soutien ». Ce rattachement budgétaire permettra de donner une vision globale du coût de la politique menée par l'État en faveur du développement économique des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Ce projet de budget met l'accent sur deux orientations.

- **Le programme national de rénovation urbaine (PNRU)**

La loi de rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003 a défini les moyens nécessaires pour modifier durablement le visage des zones urbaines sensibles et pour réduire les écarts existants entre ces quartiers et leur environnement. **D'ici à 2011, 250.000 logements locatifs sociaux situés dans des zones urbaines sensibles seront ainsi démolis puis reconstruits, et 400.000 autres seront réhabilités.**

La conduite de ce programme est confié à l'ANRU, qui regroupe, pour plus d'efficacité, les financements des différents partenaires : État, partenaires sociaux du 1 % logement, bailleurs sociaux, Caisse des dépôts et consignations. La dynamique engagée par l'ANRU a permis de toute évidence de mobiliser les élus et les bailleurs autour de l'enjeu de la répartition du logement social sur le territoire des agglomérations.

Le PNRU s'inscrit également dans l'objectif d'accroître la mixité sociale et de diversifier les parcours résidentiels dans les zones urbaines sensibles. Dans les quartiers où intervient l'ANRU, l'Association foncière logement réalise et propose à la location des logements locatifs classiques. L'ANRU attribue également des subventions pour encourager l'accès sociale à la propriété dans les sites de rénovation urbaine. Enfin, le PNRU facilite la réhabilitation, la

restructuration ou la création d'équipements de proximité, notamment d'équipements scolaires.

Les projets de rénovation urbaine permettent un développement de l'accession sociale à la propriété. Afin de développer la propriété dans les zones urbaines sensibles, le Gouvernement a proposé au Parlement, dans le projet de loi portant engagement national pour le logement, qu'un taux de TVA réduit soit appliqué aux opérations d'accession sociale à la propriété réalisées dans un quartier faisant l'objet d'une convention avec l'ANRU. Cet abaissement du taux de TVA représente une subvention de 12 % du prix du logement ; il contribuera à diversifier les statuts d'occupation dans les zones urbaines sensibles et à y accroître la mixité sociale.

L'exécution de ce programme montre que les engagements du Gouvernement seront tenus.

- La **réduction des écarts** entre les zones urbaines sensibles et les agglomérations auxquelles elles appartiennent.

Votre Rapporteur spécial se félicite de ce que les crédits de fonctionnement affectés à la politique de la ville augmentent constamment depuis 2004. Certes, les crédits du FIV baissent.

*(en millions d'euros)*

	LFI 2002	LFI 2003	LFI 2004	LFI 2005	PLF 2006
FIV	180	146	132	109	107

Mais ils ont été compensés, et au-delà, par la DSU, qui augmente de 120 millions d'euros en 2005 comme en 2006 (et jusqu'en 2009).

*(en millions d'euros)*

	LFI 2002	LFI 2003	LFI 2004	LFI 2005	PLF 2006
DSU	593	615	635	760	880

Les crédits du « partenariat national » se maintiennent à 3 millions d'euros et ceux du VVV passent de 10 millions d'euros à 9 millions d'euros. La création du dispositif « réussite scolaire » en 2005 a entraîné un montant de crédits égal à 62 millions d'euros en 2005 comme en 2006. Le dispositif « adultes relais » voit ses crédits baisser de 57 millions d'euros à 43 millions d'euros (à compter de 2006, le financement des renouvellements de postes se fera sur les « contrats d'accompagnement vers l'emploi » du plan de cohésion sociale).

Dans cette perspective, trois priorités sont données aux actions de la politique de la ville : la **prévention de la délinquance**, l'**éducation** et le **soutien à l'emploi et à l'activité économique**. Les **contrats de ville** regroupent les opérations VVV et les dispositifs du FIV et **représenteront en 2006 130,5 millions d'euros en AE et 155,7 millions d'euros en CP**.

Au titre de la prévention, le programme « équité sociale et territoriale et soutien » veillera à faciliter l'accès au droit des habitants et à développer la médiation sociale. La prévention de la délinquance juvénile pourra s'appuyer sur le dispositif VVV qui propose aux jeunes, pendant les périodes de congés scolaires, des activités sportives et artistiques.

Par ailleurs, les dispositifs de « réussite éducative » lancés par la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 monteront en puissance. Ces équipes, qui rassemblent des professionnels de l'enseignement, de l'éducation, du sanitaire et du social, permettent de repérer et d'accompagner les enfants en fragilité afin de prévenir les situations de rupture ou d'échec scolaire. A ce jour, 171 projets de réussite éducative ont été engagés et financés, pour un montant de 31 millions d'euros. En 2006, la dotation prévue pour les dispositifs de **réussite éducative** est de **62 millions d'euros** permettant d'assurer la montée en charge du dispositif et de financer jusqu'à **260 projets**.

Enfin, les **entreprises** exerçant leur activité dans une zone franche urbaine disposeront **d'exonérations de charges sociales représentant 339 millions d'euros**. **En 2006, 88.400 salariés bénéficieront de cette mesure** qui concerne, en priorité, les habitants des zones urbaines sensibles souvent exclus du marché du travail du fait de leurs faibles qualifications professionnelles et de discriminations à l'embauche dont ils peuvent être victimes. En plus de ces exonérations de charges sociales, les entreprises implantées en zones franches urbaines bénéficient d'une **mesure d'exonération d'impôt sur les sociétés, représentant une moindre recette fiscale de 205 millions d'euros en 2006**.

Aux moyens budgétaires de la mission « équité sociale et territoriale et soutien », s'ajoutent les effets de la réforme de la DSU, initiée par la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005. **En 2005, cette réforme a permis d'accroître à hauteur de 120 millions d'euros le montant total de la DSU**. Cet accroissement de la DSU a été réparti de façon à aider au mieux les communes éligibles faisant face aux charges les plus importantes. **En 2006, le montant total de DSU augmentera encore de 120 millions d'euros**. Le projet de loi de finances pour 2006 propose également que **l'augmentation exceptionnelle de DSU de 20 millions d'euros qui avaient été réservée en 2005 aux communes de moins de 10.000 habitants soit maintenue en 2006**.

En outre, il est également proposé que les nouvelles règles de répartition de la DSU instituées par la loi cohésion sociale du 18 janvier 2005, qui ne s'appliquaient pas aux plus grandes communes, soient étendues, dès 2006, aux communes de plus de 200.000 habitants. Les communes de très grande taille soumises à des difficultés urbaines importantes disposeront ainsi de moyens renforcés pour y faire face.

*b) Les programmes et actions*

**RECAPITULATION DES CREDITS PAR PROGRAMME ET ACTION**

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2005	Demandées pour 2006	Fonds de concours attendus en 2006	Ouverts en LFI pour 2005	Demandées pour 2006	Fonds de concours attendus pour 2006
202 Rénovation urbaine	<b>415.000.000</b>	<b>305.000.000</b>		<b>226.600.000</b>	<b>233.000.000</b>	
01 Logements participant à la rénovation urbaine	223.000.000	213.500.000		98.500.000	133.000.000	
02 Aménagement des quartiers participant à la rénovation urbaine	192.000.000	91.500.000		128.100.000	100.000.000	
147 Équité sociale et territoriale de soutien	<b>634.889.504</b>	<b>585.560.980</b>	<b>71.500</b>	<b>657.289.504</b>	<b>610.760.980</b>	<b>71.500</b>
01 Prévention et développement social	229.464.428	199.350.980		247.384.428	219.240.980	
02 Révitalisation économique et emploi	378.338.951	352.050.000	382.818.951	357.360.000		
03 Stratégie, ressources et évaluation	27.086.125	34.160.000	71.500	27.086.125	34.160.000	71.500

**PRESENTATION DES CREDITS PAR PROGRAMME ET TITRE**

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2005	Demandées pour 2006	Fonds de concours attendus en 2006	Ouverts en LFI pour 2005	Demandées pour 2006	Fonds de concours attendus pour 2006
202 Rénovation urbaine	<b>415.000.000</b>	<b>305.000.000</b>		<b>226.600.000</b>	<b>233.000.000</b>	
Titre 6. Dépenses d'intervention	415.000.000	305.000.000		226.600.000	233.000.000	
147 Équité sociale et territoriale de soutien	<b>634.889.504</b>	<b>585.560.980</b>	<b>71.500</b>	<b>657.289.504</b>	<b>610.760.980</b>	<b>71.500</b>
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	8.000.039	7.600.000	71.000	8.000.039	7.600.000	71.000
Titre 5. Dépenses d'investissement	405.900	400.000	500	405.900	400.000	500
Titre 6. Dépenses d'intervention	626.483.565	577.560.980		648.883.565	602.760.980	

La politique de la ville repose à la fois sur l'« urbain » et sur l'« humain ».

• **Le programme « rénovation urbaine »**

La gestion des crédits liés à la mise en œuvre de la rénovation urbaine *stricto sensu* sera confiée à la DIV, en tant qu'unité opérationnelle. Elle aura pour charge de déléguer ces crédits à l'ANRU, opérateur du programme. Les effectifs participant à la mise en œuvre de ce programme (11 ETP) et la masse salariale afférente (533.574 euros) seront inclus dans le programme « développement et amélioration de l'offre de logement » de la mission « ville et logement » (cf. comptabilité analytique des coûts du programme « rénovation urbaine »).

Le programme « rénovation urbaine » couvre à la fois les opérations antérieures au PNRU (réalisées dans le cadre des grands projets de ville et opérations de renouvellement urbain) et les opérations confiées, depuis 2004, à l'ANRU.

Pour mener à bien la programmation du PNRU, des moyens financiers déterminés par la loi sont mobilisés de **2004 à 2011** pour un **montant global annuel de 1,01 milliard d'euros (au total 8,08 milliards d'euros engagés permettant de mobiliser, par effet de levier, 30 milliards d'euros)**. Le montant de la participation financière de l'État ouverte chaque année depuis 2004 s'élève à **465 millions d'euros** (soit 46 % des financements). Ces crédits sont complétés par les contributions de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) pour un montant au moins égal à celles de l'État, les contributions de solidarité entre les organismes HLM, versées par la Caisse de garantie du logement locatif social (29 millions d'euros annuels) et de la Caisse des dépôts et consignations (4 millions d'euros annuels).

La dotation de 465 millions d'euros d'AE que l'État mobilisera en 2006 se décompose en : 305 millions d'euros d'AE ouvertes en loi de finances initiale pour 2006 ; 100 millions d'euros en provenance du fonds pour le renouvellement urbain (FRU) ; 60 millions d'euros de recettes diverses.

Le tableau suivant récapitule les perspectives de consommation des crédits d'engagement en 2005 et 2006, sur la base du nombre de conventions signées ou approuvées par l'ANRU.

(en millions d'euros)

Engagements	2004 (exécuté)	2005 (prévu)	2006 (prévu)
<b>AE cumulées depuis 2004</b>	996	2.003	3.013
État (y compris FRU)	465	465	465
UESL	512	512	512
CDC	4	4	4
CGLLS	15	26	29
Total	996	1.007	1.010
<b>Décision attributive de subvention (consommation réelle des AE)</b>	344	786	1.763
<b>Total cumulé depuis 2004</b>	<b>344</b>	<b>1.130</b>	<b>2.893</b>

Le comité d'engagement de l'agence a examiné, **au 26 septembre 2005, 131 projets couvrant 240 quartiers** (dont 99 quartiers sur les 188 quartiers prioritaires), **pour un montant de 15 milliards d'euros, dont 4,8 milliards d'euros de subventions de l'ANRU**. Les **131 projets** examinés en comité d'engagement représentent **61.700 démolitions, 58.700 constructions et 112.000 opérations de réhabilitation**. Sur l'ensemble de ces projets, 75 conventions ont déjà été signées. Elles concernant **123 quartiers accueillant**

**970.000 personnes.** Ces premiers projets, dont le coût s'élève à **8,4 milliards d'euros**, sont subventionnés à hauteur de **2,7 milliards d'euros par l'ANRU.**

Le président de l'ANRU, M. Jean-Paul Alduy, a reconnu en octobre dernier qu'en plus des 189 projets prioritaires qui ont été retenus, 300 projets supplémentaires mériteraient d'être examinés. Comme l'ANRU a décidé de ne pas réduire la part de subventions versées, afin d'assurer une égalité de traitement entre les dossiers, il manquerait environ 3 milliards d'euros selon les premiers calculs établis à partir des plans présentés par les préfets. L'ANRU a donc décidé de contacter les présidents de région et de département afin de participer à cet effort national. Aujourd'hui, seules trois régions (Rhône-Alpes, Île de France, et Nord Pas de Calais) participent au financement à hauteur de 6 à 10 %. Certaines n'apportent rien, d'autres entre 2 et 3 %. L'Alsace et PACA participent de façon trop réduite.

La plupart des opérations nouvellement engagées connaissent des délais de réalisation encore importants en raison de leur complexité. **Les paiements effectués par l'ANRU en 2004 (12,4 millions d'euros) et 2005 (310,3 millions d'euros en prévision)** sont aujourd'hui sensiblement inférieurs aux ressources de l'agence (188,8 millions d'euros reçus en 2004 et 696 millions d'euros budgétisés en 2005), en raison **d'un décalage moyen initial de près de 12 mois** entre l'attribution des subventions et les premiers versements de crédits. Ce délai devrait progressivement se réduire, pour se situer, d'après l'ANRU, entre 10 et 11 mois en 2005 et 2006 (317 jours). Au regard de ce rythme de réalisation, **les besoins de paiement de l'agence pour 2006 devraient s'élever à 1,01 milliard d'euros en 2006.** Compte tenu du niveau de trésorerie prévisible de l'ANRU et de ses autres ressources (288 millions d'euros, dont 250 millions d'euros en provenance de l'UESL), une dotation de **190 millions d'euros de l'État**, à laquelle s'ajouteront 60 millions d'euros de ressources non budgétaires, permettra de faire face aux besoins de paiement. Au total **250 millions d'euros de CP seront destinés à l'ANRU en 2006** : 190 millions d'euros de ressources budgétaires et 60 millions d'euros d'autres ressources. En outre, **43 millions d'euros de CP** seront affectés au paiement des **anciennes opérations de renouvellement urbain** engagées avant la création de l'ANRU en 2004.

En ce qui concerne l'action « **Logements participant à la rénovation urbaine** », la dotation demandée pour 2006 sera consacrée exclusivement au financement de dépenses d'intervention au bénéfice des bailleurs sociaux. Cette action doit permettre de renforcer l'attractivité du logement dans les quartiers où, aujourd'hui, l'offre est la moins à même de répondre aux attentes de la population (parc dégradé, inadapté ou frappé d'obsolescence technique). Aussi, cette action suppose la réalisation d'un ambitieux programme de démolition, reconstruction, réhabilitation et résidentialisation d'immeubles.

Pour l'action « **Aménagements des quartiers participant à la rénovation urbaine** », la dotation demandée en projet de loi de finances pour 2006 sera consacrée principalement au financement de dépenses d'intervention au

bénéfice des bailleurs sociaux, des collectivités territoriales et d'autres acteurs locaux, partie prenante au projet de rénovation. Cette action s'inscrit dans le PNRU et doit permettre 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 diversifiée et le développement de l'activité économique.

- **Le programme « équité sociale et territoriale et soutien »**

Les effectifs participant à la mise en œuvre de ce programme (83 ETP) et la masse salariale afférente (3,96 millions d'euros) seront portés par le programme « développement et amélioration de l'offre de logement » de la mission « *Ville et logement* » (cf. comptabilité analytique des coûts du programme « rénovation urbaine »). Ce programme accueillera également des crédits nécessaires à l'indemnisation des 270 délégués de l'État (1 million d'euros).

**L'action « Prévention et développement social »** prévoit des transferts aux ménages dans le cadre du dispositif « **adultes-relais** ». Celui-ci répond à un double objectif : d'une part, il est destiné à valoriser et conforter le rôle des adultes et la fonction parentale dans l'éducation des jeunes et des adolescents ; d'autre part, il a vocation à renforcer le lien social dans les quartiers prioritaires. Les fonctions exercées par les « adultes-relais » relèvent donc du champ de la « médiation sociale ». Ces adultes-relais sont principalement employés par des associations (85 %), par des collectivités locales (10 %), et par divers organismes publics (5 %). 2.704 conventions sont actives au 30 juin 2005. A la fin du second semestre 2005, 454 conventions parviendront à échéance (conventions de 3 ans). En conséquence, le stock de postes d'« adultes-relais » sera de 2.250. Le coût unitaire moyen d'un poste est estimé à 19.065,20 euros pour 2006 (+ 3,7 % du fait de l'indexation de l'aide de l'État sur le SMIC). Le coût du dispositif en 2006 sera de 43 millions d'euros en AE et en CP.

Au titre de l'action « Prévention et développement social » et pour **la prévention de la délinquance**, les projets financés ont pour objectifs le renforcement de la médiation familiale et le soutien à la parentalité, la prévention de la délinquance juvénile et l'amélioration de l'accès au droit et à la justice de proximité.

Ces crédits d'intervention se décomposent en moyens consacrés :

- au financement du volet « prévention de la délinquance » des 247 contrats de ville et de certains contrats locaux de sécurité et de prévention de la délinquance, pour une enveloppe moyenne de 35.135 euros. Les crédits de fonctionnement consacrés à ce volet devraient s'élever à 8,68 millions d'euros en AE et en CP.

- au financement de 20 postes de travailleurs sociaux intervenant dans les commissariats dont la circonscription couvre au moins une zone urbaine sensible.

Le montant de l'aide est fixé à 20.000 euros. Les crédits d'intervention dédiés à ce programme devraient être de 0,4 million d'euros en AE et en CP.

– au financement des dispositifs spécifiques relevant de la justice de proximité. Ils concernent six « services d'aide aux victimes d'urgence » (SAVU) et sept « points d'accès au droit » (PAD) dans les établissements pénitentiaires. Le programme devrait accorder une aide moyenne de 130.000 euros par SAVU et de 15.000 euros par PAD. Les crédits d'intervention dédiés à ces structures seront donc de 0,9 million d'euros en AE et en CP en 2006.

Au titre du **développement social**, les projets visent à réduire la vulnérabilité sociale des habitants par une adaptation de l'offre de services à leurs besoins (maîtrise de la langue, accès aux soins, accompagnement scolaire, sport, loisirs et culture).

Ces crédits d'intervention se décomposent en moyens consacrés :

– au financement du volet « développement social » des 247 contrats de ville, pour une enveloppe moyenne de 220.554 euros. Les crédits de fonctionnement consacrés à ce volet s'élèveront à 54,47 millions d'euros en AE et en CP.

– au financement des « **ateliers santé-ville** » (ASV). En 2006, 140 ASV devraient être en activité (dont 10 nouvelles structures). Le financement des anciennes structures (6,5 millions d'euros) est assuré sur les enveloppes contractualisées ; le financement des 10 nouveaux ASV (0,5 million d'euros) fera l'objet de dotations spécifiques non contractualisées. Les crédits d'intervention dédiés aux ASV s'élèvent à 7 millions d'euros en AE et en CP.

– au financement du dispositif « **école ouverte** ». Initiée en 1991, l'opération « école ouverte » consiste à ouvrir certains collèges et lycées pendant les vacances et les jours sans classe pour y accueillir des enfants et des jeunes qui ne partent pas ou peu en vacances. En complément des moyens mobilisés par l'Éducation nationale, un financement moyen de 645 euros par semaine d'ouverture est versé par le programme. En 2006, environ 2.440 semaines d'ouverture seront financées à ce titre. Les crédits d'intervention dédiés à ce dispositif s'élèvent à 1,58 million d'euros en AE et en CP.

Le coût du volet « prévention et développement social » des contrats de ville en AE et en CP est de 73,04 millions d'euros.

Toujours dans le cadre de l'action « prévention et développement social », le programme « **ville, vie, vacances** » (VVV) permet aux jeunes les plus en difficulté de bénéficier d'activités culturelles, sportives et de loisirs pendant les vacances scolaires. Ce programme est ainsi un dispositif intégré de prévention de la délinquance. Il est mis en œuvre par des associations (38 %), des centres sociaux et maisons des jeunes (37 %), des services municipaux (16 %) ou des services de l'État (9 %). Le programme consacre, en moyenne, chaque année une

enveloppe de 750 euros par projet. Le nombre de projets financés en 2006 devrait être de l'ordre de 12.000. Les crédits d'intervention dédiés au dispositif VVV en AE et en CP seront de 9,06 millions d'euros.

Afin de prévenir les situations de rupture ou d'échec scolaire et de repérer et accompagner les enfants en situation de fragilité, l'action « prévention et développement social » apporte son soutien au financement d'« **équipes de réussite éducative** » qui rassemblent des professionnels de l'enseignement, de l'éducation, du sanitaire et du social. Cette « communauté éducative locale » est chargée de mettre en place, pendant et hors temps scolaire, un accompagnement social et éducatif, collectif ou individuel, des enfants et de leur famille, notamment quand ils sont en grande difficulté. Dans un souci de simplification et de mise en cohérence, les équipes de réussite éducative assurent la coordination, sous la responsabilité du maire, des différents dispositifs (contrats éducatifs locaux, contrats « temps libre », contrats locaux d'accompagnement scolaire, etc.) et opérateurs à l'œuvre dans le domaine éducatif sur le territoire communal.

Le programme de réussite éducative devrait accorder, en 2006, une aide moyenne de 215.000 euros par structure. 260 équipes de réussite éducative devraient être financées l'an prochain pour un montant associé de 56 millions d'euros en AE et en CP. Les crédits d'intervention dédiés au programme de réussite éducative en AE et en CP seront de 62 millions d'euros.

L'action « **Revitalisation économique et emploi** » assure le financement du volet « revitalisation économique et emploi » des **contrats de ville**. 247 contrats de ville ont été signés pour la période 2000-2006. En 2006, le montant de la dotation moyenne par contrat nécessaire à la bonne exécution des engagements pris par l'État au titre du volet « revitalisation économique et emploi » de chaque contrat de ville est estimé à 40.080 euros. Le montant total des dépenses prévisionnelles liées au financement du volet « prévention et développement social » des contrats de ville sera donc de 9,90 millions d'euros en AE et en CP au titre du fonctionnement.

La mission « **équipes emploi-insertion** » consiste à faciliter l'accès à l'information sur l'emploi et la formation, offrir un premier niveau de service ne se limitant pas à l'accès aux offres et aux aides à l'emploi, donner accès aux prestations de service de l'ANPE, les adapter si nécessaire, assurer le lien entre les différents acteurs concernés, assurer, pour le service public de l'emploi, une fonction de veille et de proposition. Elles ont vocation à être intégrées dans les « maisons de l'emploi ».

Le programme apporte son financement aux « équipes emploi-insertion » à hauteur de 45.000 euros pendant les trois premières années, puis 30.000 euros et 15.000 euros des deux années suivantes. 34 équipes emploi-insertion ont été créées en 2000 ou 2001. Le financement de l'État est donc arrivé à échéance. 27 équipes emploi-insertion existent depuis 2002. En 2006, l'État soutient leur fonctionnement à hauteur de 15.000 euros par équipe. Le montant des dépenses

liées au financement de ces équipes est donc de 400.000 euros en AE et en CP, pour 2006.

L'action « Revitalisation économique et emploi » assure également le financement du **volet « investissement » des contrats de ville**. Cette dotation permet le financement des opérations d'investissement inscrites dans les contrats de ville. Comme la majorité des opérations programmées au titre des contrats de ville a désormais vocation à être intégrée dans les projets du programme « rénovation urbaine », les besoins en AE (hors reprise des restes à payer) sont, pour 2006, beaucoup plus modestes. En revanche, le présent programme doit pouvoir mobiliser suffisamment de CP pour permettre à ses unités opérationnelles de solder les opérations les plus anciennes.

Les crédits d'intervention dédiés au financement du volet « investissement » des contrats de ville, pour la part relevant de l'action « prévention et développement social », s'élèvent à 2,75 millions d'euros en AE et à 8,04 millions d'euros en CP. Cette intervention est réalisée en partie dans le cadre des contrats de plan État-Régions (CPER).

Les entreprises employant au plus 50 salariés au 1<sup>er</sup> janvier 1997 (ZFU 1997), au 1<sup>er</sup> janvier 2004 (ZFU 2004) ou à la date de leur création ou de leur implantation avant le 1<sup>er</sup> janvier 2008 (ZFU 1997) ou le 1<sup>er</sup> janvier 2009 (ZFU 2004) bénéficient d'une exonération de cotisations patronales de sécurité sociale, de cotisations au titre du fonds national d'aide au logement et de versement transport.

L'exonération s'applique aux salaires des employés recrutés en CDI ou CDD présents à la date de création ou d'implantation de l'entreprise en ZFU, transférés en ZFU avant le 1<sup>er</sup> janvier 2008 (ZFU 1997) ou le 1<sup>er</sup> janvier 2009 (ZFU 2004) ou embauchés dans les cinq ans qui suivent la création ou l'implantation de l'entreprise dans la zone. L'exonération est de 100 % pendant cinq ans (exonération limitée à 50 % pour les emplois transférés – ZFU 1997). 88.400 salariés seront exonérés de cotisations sociales (prévision 2006, de l'Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale - ACOSS). Les crédits d'intervention dédiés aux compensations d'exonération de cotisations sociales en ZFU devraient être de 339 millions d'euros en AE et en CP.

L'action « **Stratégie, ressources et évaluation** » correspond aux **dépenses de fonctionnement** des services centraux : crédits de fonctionnement courant, à la politique de communication, au programme d'étude de la DIV et aux dépenses immobilières. Elle contient aussi les dépenses de fonctionnement des services déconcentrés : crédits des services, formation des acteurs locaux, évaluation de la politique de la ville. Elle inclut enfin les dépenses informatiques.

L'action « Stratégie, ressources et évaluation » assure également le financement du volet « stratégie, ressources, évaluation » des **contrats de ville**.

Tout contrat de ville doit être doté d'un dispositif de direction et de conduite du projet, communément appelé « **équipe-projet** » ou « **maîtrise d'œuvre urbaine et sociale** ». L'équipe-projet a pour mission de promouvoir et d'animer, par son rôle d'interface entre les différents partenaires, le projet global mis en œuvre dans le cadre du contrat de ville. Cette équipe est mandatée par un comité de pilotage devant lequel elle doit rendre compte. Le montant de la participation de l'État est fixé à 40.720 euros par équipe-projet ; environ 130 quartiers prioritaires disposent de leur propre équipe. Les crédits d'intervention dédiés au financement de ces équipes seront de 5,23 millions d'euros d'AE et de CP.

Dans le cadre des contrats de ville intercommunaux (au nombre de 172), l'assiette de la subvention peut également intégrer le financement d'une direction de projet coordonnant l'intervention des différentes équipes « quartier ». Le montant maximal de l'aide pouvant être octroyée, à ce titre, par l'État est de 60.000 euros. Le montant total de la participation du programme devrait être de 10,32 millions d'euros d'AE et de CP. Enfin, le cofinancement des postes de chargés de mission « prévention de la délinquance » peut conduire, le cas échéant, à majorer de 15.000 euros les plafonds susvisés. Le montant total de la participation de l'État est de 3,76 millions d'euros d'AE et de CP. Les crédits d'intervention nécessaires au financement de ces équipes-projet sont de 19,31 millions d'euros d'AE et de CP.

L'action « Stratégie, ressources et évaluation » assure également le financement des **centres de ressources régionaux**. Ces centres sont des structures supports de la politique de la ville. Ils participent à l'animation de la politique de la ville dans les régions (diffusion de l'information, formations, capitalisation des expériences, etc.). Les crédits du programme contribuent au fonctionnement de 14 structures. La dotation moyenne par centre de ressources est de 50.000 euros. Les crédits d'intervention dédiés à ce dispositif sont de 700.000 euros en AE et en CP.

Enfin, l'action « Stratégie, ressources et évaluation » participe à **l'évaluation finale des contrats de ville**. L'actuelle génération de contrats de ville parvient à échéance fin 2006. A ce titre, les 247 contrats de ville doivent faire l'objet d'une évaluation finale, partagée par l'État et les collectivités. Les travaux d'évaluation seront confiés à un prestataire extérieur. La durée moyenne de cette intervention est estimée à un mois et demi (soit 30 jours de prestations) et sera cofinancée à parts égales par le présent programme et les collectivités partenaires. Le coût moyen d'une journée d'expertise est estimé à 850 euros. La charge de cette dépense sera donc pour le programme « équité sociale et territoriale et soutien » de 3,15 millions d'euros en AE et en CP.

Le montant total des crédits sollicités pour financer le volet « stratégie, ressources, évaluation » des contrats de ville est donc de 23,16 millions d'euros en AE et en CP.

L'action « Stratégie, ressources et évaluation » assure enfin le financement du « Partenariat national ». Ces crédits d'intervention se décomposent en moyens consacrés :

– au financement de 180 postes d'animateurs associatifs dont la gestion est confiée à l'association « fonds jeunesse éducation populaire » (FONJEP). Le FONJEP, comme le mentionne ses statuts, « *a pour but principal de faciliter la rétribution des personnels permanents remplissant des fonctions d'animation ou de gestion qui sont employés par des mouvements de jeunesse, des associations d'éducation populaire, des organismes de droit privé à but non lucratif concourant à l'action sociale* ». Ces aides aux projets associatifs, qui créent ou soutiennent des emplois, lorsqu'elles sont financées par l'État, sont désignées par l'appellation « postes FONJEP ». A ce titre, la DIV, responsable du présent programme, souhaite verser une subvention de 7.381 euros par poste (auxquels il faut ajouter 61 euros de frais de gestion), soit un montant total de 1,34 million d'euros en AE et en CP.

– par ailleurs, la DIV apporte son soutien financier à une soixantaine d'associations têtes de réseau ou fédérations nationales. Le montant moyen de la subvention versée à ce titre est de 30.000 euros, soit un montant total de 1,66 million d'euros en AE et en CP. L'évolution des crédits alloués à cette intervention est estimée par rapport aux exercices précédents.

Les crédits d'intervention sollicités au titre de ce « partenariat national » sont de 3 millions d'euros en AE et en CP.

*c) La dotation urbaine de solidarité (DSU) et le Fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF)*

- **La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) en 2005**

Conformément à l'article L. 2334-13 modifié du code général des collectivités territoriales, il appartient au comité des finances locales de déterminer la part du solde de la dotation d'aménagement revenant à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU). L'article 135 de loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 a toutefois prévu que la DSU bénéficie, de 2004 à 2009, d'une augmentation prioritaire de 120 millions d'euros par an. Cette disposition conduit à doubler le montant de la DSU à l'issue de cette période par rapport à son montant en 2004. **Les crédits alloués à la DSU en 2006 s'élèveront à 880 millions d'euros contre 760 millions d'euros en 2005.**

La masse effectivement mise en répartition entre les communes de métropole s'élève à 721 millions d'euros, après prélèvement de la quote-part réservée aux communes des collectivités d'Outre-mer. La forte progression de la quote-part de la DSU perçue par les communes d'Outre-mer (+ 47 %) est due à deux facteurs : la croissance de la DSU totale à répartir, d'une part, et le fait que la loi de finances pour 2005 ait prévu que le rapport démographique servant au

calcul de la quote-part soit majoré de 33 % contre 10 % précédemment, d'autre part.

En vertu de l'article L. 2334-18-1 du CGCT, modifié par la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005, les communes de 5.000 à 9.999 habitants bénéficient en 2005 d'une augmentation de +20 millions d'euros de l'enveloppe qui leur est attribuée. L'article 135 de la loi cohésion sociale du 18 janvier 2005 modifie par ailleurs les règles de répartition de la DSU en introduisant deux coefficients multiplicateurs proportionnels à la population située dans des quartiers de la géographie prioritaire de la politique de la ville. L'un est proportionnel à la part de la population en zone urbaine sensible (ZUS), l'autre est proportionnel à la part de la population située en zone franche urbaine (ZFU). Toutefois, ces coefficients multiplicateurs ne s'appliquent pas aux communes de plus de 200.000 habitants.

Enfin, elle instaure une garantie permettant aux communes perdant le bénéfice de la DSU en 2005 de percevoir un montant égal à celui perçu en 2004. Par ailleurs, l'article 47 de la loi de finances pour 2005 prévoit que la DSU, à l'instar des autres dotations de péréquation, sera répartie sur la base du potentiel financier à la place du critère du potentiel fiscal.

#### **– Bilan de la répartition 2005 pour les communes de 10.000 habitants et plus**

En 2005, 702 communes (contre 699 en 2004), représentant 22,53 millions d'habitants, ont bénéficié des crédits mis en répartition au titre de la DSU des communes éligibles de plus de 10.000 habitants, soit 671,1 millions d'euros contre 586,7 millions d'euros en 2004 (+ 14,39%). La dotation moyenne par habitant s'élève, hors garantie, à 29,79 euros contre 25,72 euros en 2004. La dotation par habitant la plus élevée s'élève à 122,34 euros, et la moins élevée à 3,72 euros.

En revanche, 26 communes perdent le bénéfice de la DSU dans la catégorie et perçoivent en 2005 une garantie qui représente 100 % de leur dotation 2004, pour un montant global de 6,86 millions d'euros. En outre, aucune nouvelle commune ne bénéficie du dispositif de garantie dégressive issu de l'article 53 de la loi de finances pour 2003, qui s'applique dans les cas où une commune cesse d'être éligible à la DSU du fait du passage à la taxe professionnelle unique, deux ans auparavant, du groupement auquel elle appartient. Par ailleurs, parmi les 11 communes bénéficiant de cette garantie l'an passé, 5 sont nouvellement éligibles à la DSU et ne bénéficient donc plus de cette garantie. Ainsi, le montant total alloué au titre de la garantie dégressive est de 1,2 millions d'euros.

#### **– Bilan de la répartition pour les communes de 5.000 à 9.999 habitants**

En 2005, 106 communes de 5.000 à 9.999 habitants (2 de plus qu'en 2004), représentant 749.246 habitants, ont bénéficié des crédits mis en répartition : 39,1 millions d'euros, soit le doublement de l'enveloppe (+ 105 %). La dotation moyenne par habitant s'élève, hors garantie, à 52 euros contre 26 euros en 2004.

La croissance exceptionnelle de l'enveloppe, fixée en 2005, à 20 millions d'euros par l'article 135 de la loi de programmation, conduit à ce que la dotation moyenne des communes de moins de 10.000 habitants soit supérieure de près de 75 % à la moyenne des communes de plus de 10.000 habitants. La dotation par habitant la plus forte s'élève à 219,87 euros, la moins importante à 9,30 euros.

15 communes, sont éligibles à la DSU pour la première fois, pour un montant total de 2,3 millions d'euros. En revanche, 13 communes perdent le bénéfice de la DSU et perçoivent une garantie qui représente 100 % de leur dotation 2004, pour un montant global de 1,9 millions d'euros.

### **– Perspectives pour 2006**

L'évolution de la dotation pour 2006 a été fixée par l'article 135 de la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005. L'enveloppe globale de la DSU doit augmenter de 120 millions d'euros si le montant de l'accroissement de la DGF des communes et de certains de leurs groupements est au moins égal à 500 millions d'euros. Dans le cas contraire l'accroissement de la DSU est limité à 24 % de l'accroissement constaté de la DGF des communes et des groupements. Le projet de loi de finances pour 2006 propose de consolider l'augmentation exceptionnelle de DSU de 20 millions d'euros qui a été réservée en 2005 aux communes de moins de 10.000 habitants.

En outre, il sera également proposé d'étendre aux communes de plus de 200.000 habitants les nouvelles règles de répartition de la DSU instituées par la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005. Les communes de très grande taille soumises à des difficultés urbaines importantes disposeront ainsi de moyens renforcés pour y faire face. Enfin, le projet de loi de finances pour 2006 proposera d'étendre d'un an le dispositif de garantie mis en place en 2005 pour les communes perdant le bénéfice de la DSU, en raison du changement d'indicateur de richesse (potentiel financier et non plus potentiel fiscal). Les communes concernées qui ont bénéficié en 2005 d'une reconduction du montant de DSU perçu en 2004 recevront, en 2006, 50 % de ce montant. Au total, la DSU représentera 880 millions d'euros en 2006.

- **Le Fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF)**

Le Fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF), créé par la loi 91-429 du 13 mai 1991, a pour objectif de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines d'Île-de-France supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes. Ce dispositif décrit aux articles L. 2531-12 à L. 2531-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT) assure une redistribution entre communes de la région Île-de-France, par prélèvement sur les ressources fiscales des communes les plus favorisées au profit des communes les plus défavorisées.

La loi de finances pour 2005 a remplacé le critère du potentiel fiscal par celui de potentiel financier, qui vise à prendre en compte la capacité d'une commune à lever des ressources en intégrant la dotation forfaitaire dans l'indicateur de richesse. Elle aménage en conséquence le seuil de contribution au premier prélèvement. Elle adapte également les seuils de contributions au second prélèvement, afin de prendre en compte les effets de la suppression progressive, entre 1999 et 2003, de la « part salariale » des bases de la taxe professionnelle qui a conduit, en 2004, à une baisse très sensible des contributions.

#### – Les communes et EPCI contributeurs au FSRIF

En application de l'article L. 2531-13-I du code général des collectivités territoriales, modifié par la loi de finances pour 2005, est contributrice au premier prélèvement toute commune dont le potentiel financier par habitant est supérieur de 25 % au potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes de la région d'Île-de-France pour l'année considérée (1.174,58 euros), soit un seuil de contribution égal à 1.468,22 euros en 2005. Comme en 2004, 68 communes contribuent au premier prélèvement du FSRIF.

L'article L. 2531-13-II du CGCT instaure un second prélèvement pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale ayant opté pour l'instauration d'une taxe professionnelle de zone dont les bases de taxe professionnelle par habitant sont supérieures à 3,5 fois la moyenne des bases de TP par habitant constatée au niveau national. La loi de finances pour 2005 a abaissé le seuil de 3,5 fois à 3 fois la moyenne des bases de TP de référence. 17 communes sont contributrices. Au total, la contribution des communes au titre des deux prélèvements du FRSIF s'élève donc en 2005 à 170,2 millions d'euros auxquels il convient d'ajouter le solde de gestion des exercices antérieurs, soit un montant total de **170,4 millions d'euros en 2005**.

#### – La répartition du FSRIF

La loi du 26 mars 1996 précitée, modifiée par la loi de finances pour 2005, a transposé au FSRIF le mécanisme de l'indice synthétique de ressources et de charges existant pour la DSU. Cet indice fait intervenir quatre critères : le potentiel financier par habitant de la commune à hauteur de 55 %, la proportion de logements sociaux dans le total des logements de la commune pour 15 %, la proportion de bénéficiaires d'APL pour 20 % et le revenu par habitant pour 10 %.

Sont éligibles au FSRIF : la première moitié des communes de 10.000 habitants et plus de la région d'Île-de-France, classées par ordre décroissant de la valeur de leur indice, soit 122 communes en 2005, comme en 2004, et seulement 98 en 1999 ; les premiers 18 % des communes de 5.000 à 9.999 habitants de cette même région, classées de la même manière, soit 20 communes en 2005, comme en 2004. Les ressources réparties entre les communes éligibles s'élèvent donc en 2005 à 165,4 millions d'euros (152,9 millions d'euros en 2004, soit une augmentation de 8,2 %), dont

6,4 millions d'euros pour les communes de 5.000 à 9.999 habitants et 159,1 millions d'euros pour les communes de 10.000 habitants et plus.

### – Perspectives pour 2006

Il n'est actuellement pas possible de déterminer les perspectives d'évolution de ce fonds pour 2006, les données de base nécessaires tant à l'alimentation du fonds qu'à l'éligibilité et à la répartition de ses ressources (logements sociaux, bénéficiaires d'aides au logement, potentiels fiscaux et revenus par habitants) n'étant pas encore connues.

*d) La politique de la ville est la résultante d'un effort de plusieurs ministères*

- L'état récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville (« jaune » budgétaire)

En 2006, la politique de la ville bénéficiera au total d'un effort financier de 7,213 milliards d'euros, soit une augmentation de 13,1 % (6,374 milliards d'euros).

(en millions d'euros)

		2004	2005	2006
A.1.1.	Mission "Ville et logement" - programmes ville	647,23	893,97	843,76
A.1.2.	Mission "Ville et logement" - autres programmes	174,91	270,27	190,30
A.2.	Autres missions	1.950,24	2 046,04	2.845,30
A.3.	Solidarité urbaine	467,88	564,39	677,00
<b>TOTAL A</b>		<b>3.240,26</b>	<b>3.774,67</b>	<b>4.556,36</b>
B.	Exonérations fiscales et sociales (compensations)	402,30	444,40	475,00
<b>TOTAL A + B</b>		<b>3.642,56</b>	<b>4.219,07</b>	<b>5.031,36</b>
C.	Fonds européens	221,60	221,60	221,60
D.	Caisse des dépôts et consignations	107,40	124,00	134,50
E.	Autres financements publics	670,70	689,70	700,51
TOTAL A + B + C + D + E		4.642,26	5.254,37	6.087,97
F.	Contribution des collectivités territoriales	1.111,00	1.120,00	1.125,00
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>		<b>5.753,26</b>	<b>6.374,37</b>	<b>7.212,97</b>

Données 2004 : crédits mandatés

Données 2005 : crédits inscrits en loi de finances initiale pour les crédits relevant du budget de l'Etat – prévisions pour les autres données

Données 2006 : crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour les crédits du budget de l'Etat – prévisions pour les autres données

Les différents ministères contribuent selon le tableau ci-après :

(CP, en millions d'euros)

	2004	2005	2006
<b>Action extérieure de l'Etat</b>	0,42	0,42	0,42
<b>Administration générale et territoriale de l'Etat</b>	8,46	8,58	8,62
<b>Culture (hors contribution FIV)</b>	NC	NC	NC
<b>Direction de l'action du Gouvernement</b>	0,21	0,18	0,20
<b>Ecologie et développement durable</b>	3,14	2,68	2,41
<b>Enseignement scolaire</b>	576,48	572,95	716,54
<b>Justice</b>	20,35	19,75	25,73
<b>Mémoire et liens avec la Nation</b>	2,12	1,74	1,64
<b>Outre-mer</b>	18,80	46,00	30,00
<b>Politique des territoires</b>	8,69	8,69	8,69
<b>Santé</b>	13,40	9,62	9,62
<b>Sécurité</b>	939,71	1.084,02	1.820,75
<b>Sécurité civile</b>	0,06	0,06	0,06
<b>Solidarité et intégration</b>	44,17	49,10	49,10
<b>Sport, jeunesse et vie associative</b>	22,25	44,87	42,53
<b>Transports</b>	0,96	0,97	1,00
<b>Travail et emploi (hors exonérations sociales ZFU)</b>	291,02	196,41	128,00
	<b>1.950,24</b>	<b>2.046,04</b>	<b>2.845,30</b>

Données 2004 : crédits mandatés

Données 2005 : crédits inscrits en loi de finances initiale

Données 2006 : crédits inscrits dans le projet de loi de finances

L'Enseignement scolaire (+ 143 millions d'euros) et surtout la Sécurité (+ 736 millions d'euros) augmentent fortement leurs contributions. La mission Travail et emploi diminue son effort (-68 millions d'euros), avec la baisse des emplois jeunes, des contrats initiative emploi, des contrats emploi solidarité et des contrats emplois consolidés.

- Le document de politique transversale

Le document de politique transversale est l'expression de cette dimension interministérielle, en même temps qu'un levier pour renforcer la mobilisation des différents ministères en faveur des territoires les plus en difficultés, par la détermination d'objectifs et d'indicateurs communs.

La mobilisation des politiques conduites par les différents ministères est primordiale, notamment :

– pour le compte du ministère du travail, de l'emploi et de la cohésion sociale, il s'agit de gérer les dispositifs d'accès à l'emploi des jeunes, les plans locaux pour l'insertion et l'emploi, la mise en œuvre de la loi de lutte contre les exclusions avec notamment la taxe sur les logements vides, les programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins, le soutien au développement ou à la création d'activités dans les zones franches urbaines et les zones de redynamisation urbaine, la lutte contre les discriminations à l'emploi et au logement auprès des populations issues de l'immigration, etc. ;

– pour le compte du ministère de l'éducation nationale, il s'agit de coordonner le programme "nouvelles chances" mis en place dans les ZEP avec les contrats éducatifs locaux ;

– pour le compte du ministère de la justice, il s'agit de gérer les maisons de justice et du droit, l'aide aux victimes, etc. ;

– pour le compte du ministère de l'intérieur, il s'agit d'articuler, dans le cadre des dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance mis en place par le décret du 17 juillet 2002, d'une part, une politique de prévention pilotée par le maire impliquant le conseil général et associant mieux le niveau régional, mieux coordonnée, davantage ciblée sur un nombre plus réduit d'actions concrètes, accordant une importance particulière à l'accueil et à l'aide aux victimes ainsi qu'au suivi des mineurs en difficulté et des publics vulnérables et, d'autre part, les priorités de lutte contre la délinquance (délinquance de voie publique, violences contre les personnes, trafic et consommation de stupéfiants...) et les violences urbaines ;

– pour le compte des ministères de l'équipement et du logement, il s'agit de la mise en place de la loi SRU, des programmes locaux de l'habitat, de la lutte contre l'habitat insalubre et de la réhabilitation du parc social, etc. ;

– enfin pour le compte du ministère de l'outre-mer, il s'agit de la lutte contre l'habitat insalubre, les difficultés économiques et sociales, l'exclusion et de la gestion des financements européens.

## 2.– Les conséquences de la présentation du projet de budget selon la LOLF

L'entrée en vigueur de la LOLF cette année, pour la politique de la ville, constitue un apport indéniable en termes de fixation des objectifs, de meilleure performance et d'effort d'évaluation. La nature verticale de la LOLF pose cependant un problème pratique s'agissant d'une politique horizontale, interministérielle et partenariale.

En particulier, le transfert de crédits au profit de la politique de la ville qui était, jusqu'à présent, opéré, en cours de gestion, à partir du budget du ministère

de la Culture sera, à compter de 2006, inscrit en base dans les dotations du programme « Équité sociale, et territoriale et soutien ». Mais, ces transferts s'élevant à 9 millions d'euros en 2005, il manquera 3 millions d'euros l'année prochaine, et ce seront autant d'action en moins pour les associations de quartier et les MJC.

**TRANSFERTS EN PROVENANCE DU MINISTERE DE LA CULTURE**

*(en euros)*

Ministère concerné	Objet	Montant octroyé
Culture et communication	Contribution au fonds d'intervention pour la ville (FIV)	6.000.000
Culture et communication	Contribution au programme VVV	60.980
<b>Total</b>		<b>6.060.980</b>

En outre, le ministère de la Jeunesse et des sports contribuait les années précédentes à hauteur d'environ 600.000 euros au financement du dispositif VVV, toujours avec des transferts en gestion en début d'année. Avec l'entrée en vigueur de la LOLF, ce ministère a proposé un transfert en base de seulement 40.000 euros, ... qui a été refusé par le ministère en charge de la ville. En conséquence, et si les choses restent en l'état, les actions correspondantes seront elles aussi supprimées. Votre Rapporteur spécial comprend d'autant moins ces décisions que le retour attendu de ces actions était nettement supérieur aux dépenses occasionnées par le ministère de la Jeunesse et des sports !

*a) Les plafonds d'emplois*

L'entrée en vigueur de la LOLF entraînera nécessairement un repositionnement de la Délégation interministérielle de la ville (DIV), qui est en charge du pilotage de cette politique publique.

Le « sous-plafond » d'emplois de la DIV a été constitué par agrégation :

- des personnels bénéficiant d'un contrat  $n \times 3$  ans, soit 44 postes ;
- des personnels mis à disposition du ministère des transports à la DIV, soit 43 postes ;
- des contractuels occasionnels auxquels la DIV a recours directement pour répondre à des missions ponctuelles de remplacement lors de congés ou autres missions de courte durée, soit l'équivalent de 7 postes.

Ce sont donc 94 ETP (équivalents temps plein) qui ont été inscrits dans ce sous-plafond d'emplois.

Ce sous-plafond n'inclut pas les emplois occupés par des fonctionnaires mis à disposition par d'autres administrations que l'Équipement, théoriquement au nombre de 19 actuellement, qui resteront inscrits dans les plafonds d'autorisation d'emplois de leur ministère d'origine (éducation nationale : 3, intérieur : 4, affaires sociales : 2, justice : 5, défense : 1, secrétariat général du Gouvernement : 2, caisse des dépôts et consignations : 1). Leur rémunération continuera à relever des programmes dans lesquels ces personnels seront inscrits. Les moyens relatifs à ces agents ne sont pas inscrits au budget de la mission « Ville et logement » : ces agents continueront à être gérés par leur ministère d'origine. La DIV a envisagé faire acter lors d'un comité interministériel des villes (CIV), d'une part le document de politique transversale (DPT) dont elle dispose et qui garantit l'interministérialité de ses missions, d'autre part le nombre de postes mis à disposition par d'autres ministères que le ministère de l'Équipement, reprenant en ce sens l'esprit dans lequel le cadre d'emplois avait été spécifiquement créé en 1993.

La DIV est actuellement gérée par les services du Ministère de l'Équipement, qui assure l'ensemble de la gestion des personnels, hormis les vacataires recrutés directement par la DIV. Les moyens en personnel relevant de la mission « Ville et logement » seront inscrits au budget du ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement puis transférés en début d'année 2006 sur les programmes du ministère de l'équipement, pour faciliter la gestion des agents. Les moyens en personnel correspondant aux agents de la DIV, issus du ministère de l'équipement, seront transférés sur le programme « aménagement, urbanisme et ingénierie publique » de la mission « Politique des territoires ». La DIV continuera toutefois à gérer directement les vacataires qu'elle emploie.

Les principes de gestion prévus par le ministère de l'équipement s'appliqueront donc aux personnels, issus de ce ministère, oeuvrant pour la mission « Ville et logement ». La gestion des agents relevant de la mission, issus du ministère de l'équipement, sera assurée par la direction générale du personnel et de l'administration du ministère de l'équipement. Cette direction générale résulte du regroupement des deux anciennes directions du personnel et des affaires financières et générales du ministère de l'équipement.

Votre Rapporteur spécial se félicite de cette répartition des effectifs entre les missions et programmes, au plus près du calcul d'une politique publique à coût complet. Il a conscience cependant que les personnels affectés dans les services déconcentrés (DDE, DASS, DDJS, sous-préfectures) et travaillant dans le cadre de la politique de la ville ne sont pas comptabilisés dans les plafonds d'emploi. Le travail de comptabilisation devrait sans doute être affiné l'an prochain pour arriver à estimer en équivalent temps plein les ressources des services déconcentrés de l'État qui œuvre pour la politique de la ville.

Le seul opérateur public intervenant sur la politique de la ville est l'ANRU. Celle-ci emploie, à ce jour, 45 personnes (ETPT), détachées de différents ministères ou rémunérées sur contrat. Compte tenu de la montée en

puissance très rapide et de la prolongation du PNRU sur trois années supplémentaires (2009-2011), l'agence pourra être amenée à recruter quelques personnes afin de mieux assurer l'instruction technique et financière des nombreux dossiers déposés par les maires. 49 ETPT sont ainsi prévus pour l'ANRU en 2006.

*b) Les crédits de personnel*

La totalité des crédits de personnel (titre 2) est imputée sur le programme « développement et amélioration de l'offre de logement » de la mission « ville et logement ». L'analyse des coûts présentée dans le PAP montre, comme on s'y attendait, que les effectifs de la DIV, comptabilisés sur le programme « développement et amélioration de l'offre de logement », sont en fait utilisés également dans les deux programmes de la politique de la ville. Il ressort de cette analyse que les crédits de personnel correspondant aux personnels de la DIV s'élèvent à 4,45 millions d'euros, en incluant l'indemnisation des 270 délégués de l'État (1 million d'euros).

*c) Les objectifs et indicateurs*

Votre Rapporteur spécial rappelle et fait siennes les remarques du rapport d'information (n° 2161) présenté le 16 mars 2005 par MM. Bouvard, Migaud, de Courson et Brard au nom de la MILOLF. Il s'agit de préciser encore la stratégie et les objectifs, de mieux définir les indicateurs, et de mettre en avant les leviers d'action du ministère. Votre Rapporteur spécial se félicite que plusieurs des remarques ont été prises en compte.

L'objectif n° 2 « rénover le cadre urbain » du programme « rénovation urbaine » jugé trop vague, se distinguait mal de l'objectif n° 1 visant à « renforcer l'attractivité du logement en ZUS ». Il s'intitule désormais « améliorer le cadre de vie des zones urbaines sensibles », signifiant, par là même, qu'il s'agit d'un objectif de qualité de service, visant essentiellement les personnes résidant déjà dans ces zones urbaines sensibles.

Le libellé de l'un des indicateurs associés à l'objectif n° 1 a été reformulé car il a bien vocation à mesurer le « différentiel entre le taux de vacance des logements sociaux en ZUS et celui observé dans les unités urbaines correspondantes ».

Pour le programme « équité sociale et territoriale et soutien », les objectifs n° 2, 3 (tous deux centrés sur les interventions prioritaires du programme) et n° 4 (concernant l'efficacité de gestion) ont été rapprochés pour permettre de faire plus facilement le lien entre les résultats obtenus par ces interventions et les crédits consacrés à leur financement.

L'indicateur fondé sur le nombre d'établissements implantés en ZUS, ZRU et ZFU, trop ambigu car mesuré en valeur absolue, a été remplacé par un indicateur mesurant l'écart entre la densité des établissements dans les ZFU et celui constaté dans les unités urbaines correspondantes. De même, l'évolution du nombre d'emplois salariés ne sera plus mesurée en valeur absolue mais en termes d'écart entre celle connue par les ZFU et celle observée dans les unités urbaines correspondantes.

L'indicateur « indice de satisfaction des usagers à l'égard de la couverture locale de services publics » a été supprimé, les marges de manœuvre du responsable de programme n'étant pas significatives.

L'indicateur « indice de bonne gestion urbaine de proximité » a été également supprimé.

Votre Rapporteur spécial note cependant que la plupart des indicateurs ne sont pas encore renseignés : taux de vacance des logements sociaux, revenu fiscal, indice de satisfaction, part des crédits mobilisés pour la rénovation urbaine, délais des projets de rénovation, nombre d'entreprises, nombre d'emplois, nombre de chômeurs, taux d'échec, conflits de voisinage.

#### *d) Les dépenses fiscales*

Deux dépenses fiscales sont rattachées au programme « équité sociale et territoriale et soutien ». Il s'agit de mesures permettant de soutenir l'activité dans les zones franches urbaines :

– exonération plafonnée à 61.000 euros de bénéfice pour les entreprises qui exercent une activité en zone franche urbaine (coût estimé à 200 millions d'euros pour 2006).

– exonération de l'imposition forfaitaire annuelle des sociétés qui exercent la totalité de leur activité dans les zones franches urbaines ou en Corse (coût estimé à 5 millions d'euros pour 2006).

Le fascicule « jaune » budgétaire récapitule comme suit les exonérations fiscales et sociales :

## EXONERATIONS FISCALES ET SOCIALES ET COMPENSATIONS - 2006

millions d'euros

(CP)

	2004	2005	2006
<b>ZRU</b>			
Exonération d'impôt sur les bénéfices <sup>(1)</sup>	45,00	49,50	51,00
Réduction droits de mutation fonds de commerce <sup>(2)</sup>	3,00	1,50	5,00
Exonération de taxe professionnelle	23,00	14,00	22,00
Exo. cotisations patronales de sécurité sociale	8,70	8,80	8,40
Exonération de cotisations maladie	4,60	4,60	4,60
sous-total	<b>84,30</b>	<b>78,40</b>	<b>91,00</b>
<b>ZFU</b>			
Exonération d'impôt sur les bénéfices	130,00	190,00	200,00
Exonération d'imposition forfaitaire annuelle	5,00	5,00	5,00
Exonération de taxe professionnelle <sup>(3)</sup>	75,00	65,00	72,00
Exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties <sup>(3)</sup>	15,00	10,00	11,00
sous-total	<b>225,00</b>	<b>270,00</b>	<b>288,00</b>
<b>Autres exonérations fiscales</b>			
Exonération partielle TFPB <sup>(4)</sup>	91,00	94,00	94,00
Déduction dépenses de démolition et reconstitution <sup>(5)</sup>	1,00	1,00	1,00
Amortissement immeubles industriels et commerciaux <sup>(6)</sup>	1,00	1,00	1,00
sous-total	<b>93,00</b>	<b>96,00</b>	<b>96,00</b>
<b>Total général</b>	<b>402,30</b>	<b>444,40</b>	<b>475,00</b>

Sources : DSS, ACOSS, CCMSA, CANAM

<sup>(1)</sup> Cette dépense fiscale est relative à l'exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les entreprises nouvelles qui se créent à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1995 dans les zones prioritaires d'aménagement du territoire (art.44-I de la loi du 4 février 1995). Son champ est donc plus large que les seules ZRU. La DIV considère que le coût propre aux seules ZRU représente 30% de cette dépense.

<sup>(2)</sup> Cette dépense fiscale est relative à l'exonération du droit budgétaire de 3,8% de mutation pour les acquisitions de fonds de commerce dans certaines zones prioritaires d'aménagement du territoire (art.722 bis du CGI). Son champ est donc plus large que les seules ZRU. La DIV considère que le coût propre aux seules ZRU représente 30% de cette dépense.

<sup>(3)</sup> Concernant les 41 nouvelles ZFU, une partie est versée sous forme de compensation aux collectivités locales, une autre partie sous forme de dégrèvements aux entreprises ayant déjà acquitté leurs cotisations (compte tenu de la publication tardive du décret fixant les obligations déclaratives des entreprises situées dans ces zones).

<sup>(4)</sup> pour 2006, en l'absence de données, reconduction de la dépense fiscale prévue pour 2005.

<sup>(5)</sup> Déduction des dépenses de démolition et de reconstruction de toiture ou des murs extérieurs effectuées dans les ZFU (programme « aménagement du territoire »).

<sup>(6)</sup> Amortissement exceptionnel des immeubles à usage industriel ou commercial construits dans les zones d'aménagement du territoire (ZRU et ZRR) (programme « aménagement du territoire »).

*e) Les expérimentations LOLF en régions Bretagne, Nord-Pas-de-Calais et Rhône Alpes*

En 2005, la déléguée interministérielle à la ville, a mis en œuvre, dans trois régions, une expérimentation visant à la définition du contenu d'un budget opérationnel de programme en tant que cadre de gestion territorialisée du programme « équité sociale et territoriale et soutien ».

L'expérimentation a permis d'associer au sein du BOP une déclinaison locale de la performance du programme « équité sociale et territoriale et soutien » (objectifs et indicateurs) et une programmation des moyens. L'expérimentation avait pour enjeu d'adapter les objectifs de la performance visée au niveau national aux enjeux locaux fixés, notamment, par les conventions cadre des contrats de ville. D'autres objectifs, plus opérationnels, ont été intégrés, permettant d'atteindre le résultat attendu au niveau du programme sans toutefois faire l'objet d'une agrégation au niveau national.

*f) La gestion immobilière*

La délégation interministérielle à la ville (DIV) emploie une centaine d'agents et ne dispose d'aucun patrimoine immobilier. Elle est installée dans un bâtiment comportant 2.734 m<sup>2</sup> de bureaux (circulations comprises), 352 m<sup>2</sup> d'archives et 48 places de parking à la Plaine Saint Denis. Le montant des loyers, pris en charge par le budget des services communs du ministère de l'Équipement, est estimé pour 2005 à 908.740 euros. De plus, la DIV loue des box afin de stocker son matériel (86 m<sup>2</sup> pour 23.581,73 euros). La DIV héberge dans ses locaux Urban et le programme URBACT (6 agents) qui occupent 246 m<sup>2</sup>, soit un ratio par agent de 24,88 m<sup>2</sup>.

Le CNV occupe gratuitement des bureaux situés dans le 15<sup>ème</sup> arrondissement de Paris et mis à disposition par la Direction de l'administration générale et de la modernisation des services (DAGEMO) du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement. Tous les bureaux et espaces loués par la DIV sont occupés.

## **II.- LES ACTEURS ET LES MOYENS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE**

Les instances nationales de la politique de la ville, placées sous l'autorité du Premier ministre, du ministre de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement et de la ministre déléguée à la Cohésion sociale et à la parité sont :

- le Comité interministériel des villes et du développement social urbain ;
- le Conseil national des villes et du développement social urbain ;
- la Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain ;
- l'Agence nationale pour la rénovation urbaine ;
- l'Observatoire national des zones urbaines sensibles.

Elles sont définies par le décret n° 88-1015 modifié du 28 octobre 1988 portant création de ces instances et par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

La politique de la ville est avant tout marquée par son caractère interministériel qui implique que le ministre en charge de la ville s'appuie sur tous les départements concernés (Emploi, Santé, Équipement, Éducation nationale, Intérieur, Justice, Culture, Jeunesse et sports, etc.). Cette politique résulte des orientations fixées par le Comité interministériel des villes, présidé par le Premier ministre, qui arrête les orientations, définit les programmes et répartit les moyens.

En région les sous-préfets à la ville sont chargés de mettre en oeuvre la politique décidée par le Gouvernement ; ils sont assistés pour cette tâche d'une « mission ville », de « délégations inter-services », de « délégués de l'État » sur des quartiers prioritaires et de « centres régionaux de ressources ». En outre, chaque contrat de ville donne lieu à un dispositif de pilotage comprenant un comité de pilotage (préfet, maires...), une instance de mise en oeuvre technique et une instance de concertation.

### **A.- LA DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA VILLE (DIV)**

La ministre délégué à la ville dispose d'un service exclusivement consacré à la politique de la ville : la Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain . Administration de mission comptant une centaine d'agents, elle doit assurer la mobilisation des différents acteurs de la politique de la ville dans un souci de cohérence et d'efficacité. Elle anime aussi les réseaux des professionnels du développement social urbain et les services déconcentrés de l'État. Elle assure le suivi de l'exécution des contrats passés avec les collectivités territoriales. Elle assure les échanges internationaux et européens avec les états

confrontés à des problèmes de développement social urbain analogues. Elle exerce la tutelle de l'ANRU au nom du ministre chargé de la ville. La déléguée interministérielle à la ville prépare les délibérations du CIV et veille à l'exécution de ses décisions.

## B.— LE COMITE INTERMINISTERIEL DES VILLES

Le CIV est présidé par le Premier ministre ou le ministre en charge de la politique de la ville. L'ensemble des ministres concernés par les différents aspects de la politique de la ville participe à ses travaux. Les vice-présidents du CNV ainsi que le délégué interministériel à la ville y assistent également. Le CIV est chargé de définir, coordonner et animer les actions de l'État dans le domaine de la politique des villes et du développement social urbain. Les délibérations et décisions du CIV, consignées dans le compte-rendu officiel élaboré par le secrétaire général du gouvernement ne sont pas rendues publiques. Elles sont néanmoins connues à travers la recension qui en est faite dans les dossiers de presse élaborés à l'occasion des réunions les plus importantes. Outre les grandes orientations et décisions stratégiques, le CIV peut également être conduit à prendre des décisions plus limitées, relatives à la gestion de crédits ou à des dossiers précis, notamment quand des mesures dérogatoires doivent être adoptées. La prochaine réunion devrait se tenir à la fin de cette année et aura pour objet d'identifier des priorités de l'intervention de l'Etat dans les quartiers en difficulté engageant l'ensemble des ministères.

## C.— LE CONSEIL NATIONAL DES VILLES

Présidé également par le Premier ministre, le Conseil national des villes comprend 25 élus titulaires de mandats nationaux locaux, parmi lesquels sont nommés deux vice présidents, 15 personnalités qualifiées et 15 représentants d'associations, d'organismes ou de syndicats, désignés par le Premier ministre sur proposition du ministre chargé de la Ville.

Le CNV émet des avis sur saisine du Gouvernement ou de sa propre initiative sur tout sujet relatif à la politique de la ville et du développement social urbain. Il concourt à l'élaboration de la politique nationale des villes et du développement social urbain par ses propositions d'orientation et de mise en œuvre. Il suit le développement des nouvelles formes de démocratie de proximité et de participation des habitants et contribue à la modernisation des relations contractuelles entre l'État et les collectivités territoriales et au programme de renouvellement urbain. Une section permanente est chargée de contribuer au suivi de l'activité des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance et à l'évaluation des contrats locaux de sécurités. Il contribue à l'information du public en établissant un rapport annuel.

Le CNV dispose de 6 agents contractuels, dont les contrats sont gérés par la DIV, ou mis à disposition par différents ministères, dont la secrétaire générale, magistrate, mise à disposition du ministère de la Justice. Les moyens financiers du CNV sont imputés sur les crédits de la DIV.

#### D.— L'AGENCE NATIONALE DE RENOVATION URBAINE (ANRU)

L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) a été créée par la loi de rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003 et le décret d'application du 9 février 2004. Dotée du statut juridique d'établissement public à caractère industriel et commercial, elle a pour mission de contribuer à la réalisation du PNRU des quartiers classés en zone urbaine sensible (ZUS) et, à titre exceptionnel après accord du ministre chargé de la ville et du ministre chargé du logement, des territoires urbains présentant des caractéristiques analogues aux ZUS. La loi offre également à l'ANRU, sous certaines conditions, la possibilité d'exercer des missions de maîtrise d'ouvrage de tout ou partie des projets de rénovation urbaine. Elle a pour tâche essentielle de financer les opérations de rénovation urbaine par l'octroi de subventions aux maîtres d'ouvrage.

Le conseil d'administration comporte 24 membres dont 12 représentants de l'État, 5 représentants d'organismes intervenant dans la politique du logement social, 4 représentants des collectivités locales et 3 personnalités qualifiées.

Le conseil d'administration examine les modalités de priorisation des interventions de l'agence. En effet étant donné le nombre élevé de sites potentiellement éligibles et le coût important des opérations il s'est avéré nécessaire, au delà des 188 quartiers prioritaires définis initialement, de mettre en place un second cercle de priorité. La loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 a instauré les préfets comme délégués territoriaux de l'ANRU. Pour 80 % des départements, les DDE sont les délégués territoriaux adjoints. En 2006, l'ANRU s'attachera à accompagner l'élaboration des projets sur les quartiers prioritaires non encore aboutis et à instruire les projets du second cercle de priorités en cours de définition. Par ailleurs, le suivi des projets validés et en cours de mise en œuvre devra faire l'objet d'un suivi national précis pour que la phase opérationnelle connaisse la même dynamique que la phase d'élaboration.

#### E.— L'INSTITUT DE VILLES

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

Il est constitué entre l'État représenté par :

– 6 ministères en charge respectivement de la politique de la Ville, de l'Équipement, des collectivités locales, de l'Aménagement du Territoire, de la Culture et de la Recherche ;

– la Caisse des dépôts et consignations ;

– 6 associations nationales d'élus locaux.

**Le budget prévisionnel pour 2005 est de 1,3 million d'euros,** valorisation des apports en personnel et en locaux compris dont le montant a été maintenu à de 279.000 euros.

Le GIP Institut des Villes avait été créé fin janvier 2001 pour une durée initiale de 5 ans. Son échéance est donc fixée au 3 février 2006. Afin de conserver et de renforcer, à travers l'Institut des Ville, un lieu d'échange et de réflexion privilégié entre l'État et les collectivités locales sur les questions urbaines, plus que jamais nécessaire dans le contexte d'un état centralisé, le conseil d'administration du GIP, le 21 septembre, a adopté, sur proposition du ministre en charge de la politique de la Ville, le principe de la demande de reconduction pour du GIP pour 3 ans. Le dossier de demande de prorogation du GIP vient d'être déposé auprès des ministres en charge du budget et de la politique de la Ville en retenant le principe, dans un premier temps, les négociations se poursuivant avec l'ensemble des membres, d'une reconduction de son budget et de ses moyens en 2006.

#### F.– OBSERVATOIRE NATIONAL DES ZONES URBAINES SENSIBLES

Créé par la loi de rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003, l'Observatoire national des zones urbaines sensibles est placé sous l'autorité du ministre chargé de la politique de la ville et sous la responsabilité de la DIV.

L'observatoire, qui a été installé par décret n° 2004-1135 du 22 octobre 2004, est doté d'un conseil d'orientation et est présidé par Mme Bernadette Malgorn, préfète de la région Bretagne. Celui-ci définit le programme de travail de l'Observatoire et décide des enquêtes, exploitations statistiques et études à conduire. Il valide et transmet chaque année au ministre chargé de la politique de la ville un rapport sur la situation et l'évolution des zones urbaines sensibles. Cette instance associe des représentants du Parlement, des ministères conduisant des politiques en faveur des quartiers en zones urbaines sensibles, des établissements publics qui contribuent à ces politiques, des collectivités locales concernées par le biais de leurs associations, le CNV ainsi que des personnalités qualifiées.

Doté d'une équipe opérationnelle au sein de la DIV, l'Observatoire prépare un rapport annuel qui doit être présenté par la Gouvernement au Parlement, « *au plus tard à l'ouverture de la session ordinaire* », et qui « *donne lieu à un débat d'orientation devant chacune des deux assemblées* ». Le rapport 2005, qui a été rendu public le 24 octobre par Mme Catherine Vautrin, est consultable sur le site internet du ministère<sup>(1)</sup>.

#### G.- L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC NATIONAL D'AMENAGEMENT ET DE RESTRUCTURATION DES ESPACES COMMERCIAUX (EPARECA)

L'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) a été créé par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, articles 25 à 28. Son organisation a été précisée par le décret n° 97-130 du 12 février 1997. La principale mission de cet établissement public national à caractère industriel et commercial est de faciliter les opérations de remembrement des espaces commerciaux et artisanaux implantés dans les quartiers urbains en difficulté.

Aussi, pour pallier les différentes difficultés que rencontrent les espaces commerciaux et artisanaux de ces quartiers, l'EPARECA a la faculté légale d'y réaliser les opérations suivantes : création, extension, transformation ou reconversion de surfaces commerciales et artisanales. Il peut agir par acquisition de fonds de commerce et, le cas échéant, par voie d'expropriation, acquisition des immeubles et des droits nécessaires à son objet, ainsi que par cession des immeubles et fonds acquis et concession de la gestion des fonds acquis à des locataires gérants.

La géographie d'intervention de l'EPARECA, limitée aux seules ZUS à l'origine, a depuis été étendue à l'ensemble des quartiers prioritaires des contrats de ville 2000-2006, qu'ils soient ou non classés en ZUS. Au 26 août 2005, 2 opérations étaient achevées et revendues aux collectivités locales et/ou aux commerçants eux-mêmes, 14 centres commerciaux en exploitation et 10 autres en phase opérationnelle.

---

(1) [www.ville.gouv.fr/edition](http://www.ville.gouv.fr/edition).



### III.- LA POLITIQUE DE LA VILLE

#### A.- LA GEOGRAPHIE PRIORITAIRE (ZUS-ZRU-ZFU)

Les quartiers prioritaires de la politique de la ville sont définis par la loi.

La loi du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire définit deux catégories de quartiers prioritaires : les zones urbaines sensibles (ZUS), caractérisées par « *la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi* », et les zones de redynamisation urbaine (ZRU), lorsqu'elles sont situées dans des communes éligibles à la DSU.

La loi du 14 novembre 1996 relative au pacte de relance pour la ville redéfinit les deux catégories de quartiers prioritaires créées par la loi du 4 février 1995 et en détermine une nouvelle, les zones franches urbaines (ZFU). Ces trois catégories correspondent désormais à un classement par ordre croissant de handicaps économiques et sociaux de ces quartiers, dans lesquels des dispositions dérogatoires du droit commun sont mises en œuvre de manière graduée. Les ZFU sont incluses dans le périmètre des ZRU, qui elles-mêmes sont incluses dans les ZUS.

#### POPULATION DES ZUS, ZRU ET ZFU

	Zones urbaines sensibles (ZUS)		dont Zones de redynamisation urbaine (ZRU)			dont Zones franches urbaines (ZFU)		
	Nombre de ZUS	Nombre d'habitants	Nombre de ZRU	Nombre d'habitants	en % des ZUS	Nombre de ZFU	Nombre d'habitants	en % des ZUS
France métropolitaine	717	4.463.000	396	3.057.000	68,5	79	1.379.000	30,9
Départements d'outre-mer	34	237.000	20	140.000	59,1	6	59.000	24,9
France entière	751	4.700.000	416	3.197.000	68	85	1.438.000	30,6

#### 1.- Mesures d'exonérations fiscales ou sociales actuellement en vigueur

Dans les quartiers classés en ZUS et qui ne sont pas, par ailleurs, classés en ZRU, la loi a institué une exonération de fiscalité directe locale, à caractère facultatif et qui n'est pas compensée par l'État. Sous réserve des délibérations correspondantes, les collectivités locales et leurs groupements peuvent accorder une exonération temporaire de taxe professionnelle aux entreprises qui créent des établissements ou réalisent des extensions dans les zones urbaines sensibles.

Dans les ZRU et les ZFU, des régimes dérogatoires d'exonérations fiscales ou sociales sont également prévus. Les principaux changements récents ont été apportés par la seconde loi de finances rectificatives pour 2002, qui a rouvert les

ZFU dite de première génération pour une durée de cinq ans et loi de rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003 qui a créé 41 nouvelles ZFU. Ces deux textes ont, pour l'ensemble des ZFU, renforcé la clause locale d'embauche élargie à l'ensemble des résidents des ZUS des agglomérations concernés.

## 2.- Bilan du dispositif des zones de redynamisation urbaine (ZRU)

La loi de rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003 a prorogé jusqu'à fin 2008 le régime d'exonérations sociales et de taxe professionnelle en vigueur en 2002 dans les ZRU et jusqu'à fin 2009 celui d'exonération d'impôt sur les bénéfices pour les entreprises nouvelles. Cette prorogation conforte les projets de revitalisation économique mis en œuvre ou projetés dans ces quartiers, dans le cadre de la rénovation urbaine : restructuration des équipements commerciaux et artisanaux, aide à la modernisation des commerces et entreprises existantes, accompagnement des créateurs d'entreprise et nouveaux commerçants.

Les exonérations fiscales et sociales applicables aux établissements implantés dans les ZRU en font des territoires intermédiaires entre les ZFU et les ZUS. En effet, les établissements qui s'implantent en ZRU bénéficient dans des conditions assez proches des ZFU d'une exonération d'impôt sur les sociétés et de taxe professionnelle. En revanche l'exonération des cotisations sociales patronales ne dure que 12 mois et est assorti d'une condition de création nette d'emploi. L'implantation y est donc moins attractive qu'en ZFU.

Depuis 2001, les effectifs concernés par cette exonération sont en constante et forte diminution. En année pleine, 4.282 embauches ont ainsi été exonérées en ZRU en 2001, puis 3.518 en 2002 (-18 % par rapport à l'année précédente) et 3.129 en 2003 (-11 %), 2.535 en 2004. La baisse des flux d'embauches exonérées est à rapprocher de la mise en place du dispositif « Aubry 2 » en 2002, puis le 1<sup>er</sup> juillet 2003 de la réduction générale dite « Fillon » sur les bas et moyens salaires (en remplacement de la ristourne sur les bas salaires et de l'allègement 35 heures), très avantageuse pour les bas salaires. L'ensemble se traduisant par une diminution de l'attractivité de l'exonération temporaire de cotisations sociales pour les embauches en ZRU.

## 3.- Bilan des zones franches urbaines (ZFU)

Après la relance du dispositif ZFU fin 2002 pour les sites ouverts le 1<sup>er</sup> janvier 1997, la loi de rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003 a créé 41 nouveaux quartiers bénéficiaires de ce dispositif incitatif d'exonérations sociales et fiscales. Il en résulte un doublement du nombre de quartiers concernés par cette politique (ils sont 85 au total) et de la population totale couverte (près d'un million et demi d'habitants concernés), soit plus de 30 % de la population totale des 751 quartiers classés en ZUS (4,7 millions).

Dans ces quartiers, le dispositif d'exonération est complété de programmes nationaux et locaux d'accompagnement pour améliorer l'accueil des entreprises et renforcer l'accès à l'emploi, notamment en direction des publics des quartiers. Le coût du dispositif s'accroît en 2004 et 2005 avec la création de 41 nouvelles ZFU. Le coût réel du dispositif, est en fait beaucoup moins élevé que le total brut ZFU indiqué ci dessous. Ainsi, en 2004 le coût réel des exonérations de cotisations sociales patronales (estimation en seconde partie de l'année), hors allègement sociaux de droit commun, est estimé à 45 % du montant brut (121 millions d'euros en 2004), soit un coût réel d'ensemble en 2004 pour les 85 ZFU inférieur à 400 millions d'euros.

**COUT, POUR 2004, 2005 ET 2006 DES MESURES D'EXONERATIONS FISCALES ET SOCIALES**

*(en millions d'euros)*

<b>Zones franches urbaines</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Exonération d'impôt sur les bénéfices	130	190	200
Exonération de l'imposition forfaitaire annuelle (IFA) pour les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés (IS)	5	5	5
Exonération de taxe professionnelle	75	65	72
Exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties	15	10	11
<b>Total des exonérations fiscales</b>	<b>225</b>	<b>270</b>	<b>288</b>
Exonération de cotisations sociales patronales	270	291	301
Exonération de cotisations sociales personnelles maladie et maternité	ND	ND	ND
<b>Total des exonérations sociales</b>	<b>270</b>	<b>291</b>	<b>301</b>
<b>Total brut ZFU</b>	<b>495</b>	<b>561</b>	<b>589</b>

Le dispositif des ZFU a été bien perçu du monde des entreprises. Il a encouragé la création et le développement des entreprises dans ces quartiers d'habitat social, dont la revitalisation économique est essentielle pour la diversification de leurs fonctions, l'amélioration de la qualité de vie quotidienne de leurs habitants et leur accès à l'emploi. Les meilleurs résultats sont enregistrés dans les zones franches urbaines où la mise en œuvre du dispositif d'exonérations fiscales et sociales par les administrations a été accompagnée, dès le départ et de manière constante, par une véritable politique coordonnée d'accueil et de soutien aux entreprises, s'appuyant sur des partenariats forts entre les communes concernées et leurs groupements, l'État et les acteurs du développement économique.

Les actions conduites portent alors, d'une part, notamment sur la création d'une offre foncière ou immobilière adaptée, en lien étroit avec les bailleurs sociaux présents dans le quartier, le soutien à la création d'entreprises et au développement des entreprises existantes, ou la restructuration des pôles commerciaux et d'activités de proximité du quartier, et, d'autre part, sur des programmes de formation ou d'accompagnement vers l'emploi pour favoriser l'accès des habitants des quartiers aux emplois créés dans les entreprises qui s'y développent.

Le dynamisme du dispositif se reflète dans l'évolution comparée des créations d'entreprises. En effet, l'essor des ZFU, consécutif de l'attrait du dispositif pour les entreprises, est particulièrement spectaculaire : au cours période 1999-2004, le parc d'établissements y a progressé à un rythme six fois supérieur à celui observé dans les ZUS et cinq fois supérieur à celui des dynamiques économiques d'agglomération.

Ces évolutions s'expriment également dans les créations d'emplois. Fin 2004, environ 13.500 établissements bénéficient d'une exonération de cotisations sociales patronales de fait de leur implantation dans l'une des 85 zones franches urbaines. Ils sont 10.000 à 11.000 dans les 44 ZFU de 1<sup>ère</sup> génération et 3.000 dans les 41 ZFU de 2<sup>ème</sup> génération. Cette exonération de charges sociales concerne 68.600 salariés. La mise en place des ZFU de 2<sup>ème</sup> génération vient prendre le relais des ZFU de première génération où les effectifs salariés exonérés sont en baisse depuis 2001. En effet, les établissements déjà présents en 1997 ne bénéficient plus que d'une exonération partielle et dégressive, moins attractives et certains optent pour les dispositifs généraux d'allègement de charges sociales.

- **Bilan des 44 zones franches urbaines ouvertes en 1997** pour la période 1997-2004

– Un renouveau économique depuis 2003

Avec 5.000 établissements créés ou transférés en ZFU en 2004, la 1<sup>ère</sup> génération des zones franches est dans un mouvement de renouveau depuis 2003. Après la baisse du nombre de créations au cours de l'année 2002, liée à l'interruption du dispositif, le nombre d'installations en ZFU a de nouveau progressé. En 2004, le nombre d'installations est 10 % plus élevé qu'en 2003. Ce nouveau flux de 5.000 créations ou transferts vient enrichir un bilan de développement d'entreprises déjà très positif sur la première génération de zone franche. Début 2004, l'INSEE dénombrent en effet plus de 25.000 établissements localisés dans les 38 ZFU métropolitaines de la première génération de ZFU.

– Des disponibilités foncières qui s'assèchent et tendent à limiter le dynamisme

L'épuisement des disponibilités foncières ou immobilières existantes dans environ la moitié de ces ZFU bride une nouvelle dynamique. Des marges de manœuvre existent pourtant pour ces zones mais conduisent à investir plus fortement le tissu urbain dans le cadre de la rénovation urbaine (transformation d'usage, immobilier de bureau, réutilisation à caractère économique suite à démolition...).

– Un nombre d'établissements exonérés qui régresse

Fin 2004, la DGI dénombrent près de 20.000 établissements exonérés de taxe professionnelle localisés dans les 44 ZFU de la première génération. Le mouvement de sortie progressive du dispositif d'exonération qui s'est amorcé en

2002 à échéance des 5 ans, devient mécaniquement plus significatif en 2004, cependant, les flux d'entrée sont simultanément plus modestes. Il en résulte une minoration statistique du nombre d'établissements qui ont été concernés par le dispositif, soit tout de même 20.000 établissements.

– Une relative spécialisation du tissu productif des ZFU

Les ZFU se caractérisent par un poids relatif plus important que dans les ZUS des secteurs de la construction, des services aux entreprises (conseil, assistance, gardiennage) et des activités d'action sociale (professions médicales et paramédicales du secteur privé). Les nouvelles installations tendent globalement, à accentuer l'importance de ces secteurs, notamment ceux des services aux entreprises et de la construction.

– Des effectifs salariés totaux accrus

En 2004, les effectifs salariés évoluent toujours favorablement. En revanche, le nombre d'emplois concernés par le dispositif se réduit désormais en raison de sorties massives d'entreprises du mécanisme d'exonération (sortie prévisible de dispositif des entreprises présentes en 1997 et 1998, voire sortie anticipée, certaines entreprises en sortie dégressive préférant opter pour l'allègement général des charges dit « Fillon » alors plus avantageux). Sur la seule année 2003 (derniers chiffres de flux disponible), la croissance des embauches, favorisée par la relance du dispositif a été de 6 % supérieure par rapport à 2002.

Ainsi, 8.376 salariés ouvrant droit à une exonération ont été recrutés dans l'une des 38 ZFU de 1<sup>ère</sup> génération de France métropolitaine au cours de l'année 2003. Cette progression est surtout le fait des établissements nouvellement implantés : une embauche sur cinq a été réalisée par un établissement implanté dans l'année. Les embauches s'effectuent principalement dans le secteur des services aux entreprises (28 %) et de la construction (27 %), secteurs en expansion dans les ZFU confortant une évolution déjà évoquée. Les emplois sont très majoritairement des emplois de qualité : 89 % des embauches exonérées sont effectuées sous contrat à durée indéterminée et les emplois sont des temps plein à 84 %.

– Une clause d'embauche locale performante

Le dispositif des ZFU comporte l'obligation pour les entreprises implantées après 2003, de respecter des seuils minimaux d'embauche des résidents en ZUS (30 %). En 2003, les résidents des ZFU représentent 27 % des salariés recrutés dans les établissements présents au 1<sup>er</sup> janvier 2002 et 32 % de ceux recrutés dans les établissements implantés en 2002 ou 2003 soit deux points pourcentage supérieurs à ce que prévoit la réglementation.

- Bilan des **41 nouvelles ZFU** ouvertes le 1<sup>er</sup> janvier 2004

– Les créations d’entreprises et l’impact sur l’emploi sont dès à présent significatifs

Les 41 ZFU de la 2<sup>ème</sup> génération connaissent une hausse importante du nombre d’établissements au cours de l’année 2004. En effet, le parc progresse de 9.000 à 12.000 établissements, soit une croissance d’un tiers du parc initial d’entreprises. Bien que ces créations d’établissements soient le fait d’entrepreneurs individuels, les conséquences sur l’emploi sont réelles. Les effectifs des établissements exonérés sont d’environ 14.000 contre de 9.000 à 10.000 en début de période, soit une progression de l’ordre de 5.000 emplois. Les créations d’emplois reposent principalement sur le développement d’entreprises déjà installées au 1<sup>er</sup> janvier 2004, mais cet effet reste limité toutefois au motif d’un immobilier d’entreprise en cours de constitution.

– Bien qu’encore insuffisante, l’offre immobilière et foncière se structure et se développe

Dans les nouvelles zones franches, 2004 a été une année de transition pour l’immobilier d’activité : l’offre est, en effet, en progression mais compte tenu du déficit initial, celle-ci ne répond pas encore à l’intégralité de la demande des investisseurs. Conscientes du déficit d’offre immobilière, les collectivités locales se sont mobilisées pour la constitution d’un parc immobilier d’entreprises adaptées. Des solutions originales sont trouvées pour pallier la période de constitution de cet immobilier : ateliers relais provisoire, sous-locations, réhabilitations. La solution apportée par les bailleurs sociaux à la question de l’immobilier reste limitée, compte tenu de la forte demande de logements et l’occupation, d’ores et déjà réalisée, de la vacance initiale par les premières entreprises qui se sont installées en ZFU.

– Les transferts d’entreprises sont contenus dans des limites de 20 % en moyenne des nouvelles implantations

A la différence de ce qui a pu être observé en 1997 pour les anciennes ZFU dont la proportion des transferts atteignait près de la moitié des installations nouvelles d’établissements, on constate une part limitée de transferts d’entreprises et de transferts d’emplois dans les 41 nouvelles ZFU.

– Les dispositifs d’accueil et d’accompagnement des entreprises sont désormais opérationnels

Ces créations nettes d’emplois interviennent dans un contexte où partout ou presque, les conditions ont été réunies pour, dès le démarrage du dispositif, produire plus rapidement que lors du lancement de la première génération de ZFU, un immobilier d’entreprise susceptibles d’accueillir des activités dans les meilleurs délais. On rappellera que s’agissant des ZFU ouvertes en 1997, les

rythmes les plus soutenus de créations nettes d'emploi ont été enregistrées trois ans après l'ouverture du dispositif.

## B.– DES DECLINAISONS SECTORIELLES : LE NECESSAIRE RECENTRAGE SUR LES PRIORITES

Depuis 2003, l'ossature de la politique de la ville est, nous l'avons vu, le programme de rénovation urbaine. Concernant les aspect humains, votre Rapporteur spécial rappelle sa position constante, telle qu'exprimée dans son rapport de l'an passé, pour que la politique de la ville ne se disperse plus sur un trop grand nombre de thématiques (culture...) et qu'elle se recentre sur ses quatre priorités : **l'insertion économique et sociale, la prévention de la délinquance et des conduites à risque (santé, drogue), le soutien à la parentalité et l'accompagnement scolaire. La lutte contre la discrimination** est très certainement un objectif tout aussi essentiel, qui est suivi par la mission « solidarité et intégration ».

Il se félicite que le PAP ait repris cette vision stratégique avec la définition d'un objectif du programme « équité sociale et territoriale et soutien » mesurant la part des crédits consacrés au financement des quatre priorités du programme : prévenir la délinquance dans les ZUS, favoriser la réussite scolaire des élèves les plus en difficulté, faciliter l'accès aux soins des personnes en voie de marginalisation, inscrire les publics les plus éloignés de l'emploi dans un parcours d'insertion professionnelle.

La politique de la ville doit se recentrer sur ses missions essentielles qui se décomposent en rénovation urbaine et son accompagnement social.

### 1.– Le programme national de rénovation urbaine (PNRU)

Les élus, l'État, les acteurs du logement social et les autres acteurs socio-économiques ont conduit des efforts depuis de nombreuses années pour lutter contre la perte d'attractivité de certains quartiers. Néanmoins, les actions menées n'ont pas toujours permis de remédier à la dégradation de ces quartiers et à leur marginalisation croissante. Les modes d'intervention classique ont ainsi montré leurs limites, qu'il s'agisse de la nature même de ces actions ou des procédures mises en œuvre.

Devant les risques majeurs que représente pour la cohésion nationale la persistance des situations vécues par les habitants de ces quartiers, le gouvernement a décidé de s'engager dans un plan exceptionnel d'une ampleur sans précédent, destiné à traiter massivement et rapidement les territoires les plus sensibles. L'effort porté dans le domaine du logement, de l'habitat et de l'environnement urbain devrait permettre une amélioration rapide des conditions de vie des habitants. C'est l'objectif principal du PNRU. Destiné à diversifier l'offre de logements dans les zones urbaines sensibles, il doit permettre aux acteurs locaux de réaliser plus facilement et plus rapidement des programmes de

démolition, de reconstruction et de restructuration de plus grande envergure. L'ANRU est chargée de la mise en œuvre de ce plan.

La loi du 1<sup>er</sup> août 2003 précise que le PNRU concerne « *les quartiers classés en zone urbaine sensible et, à titre exceptionnel, après accord du ministre chargé de la ville et du ministre chargé du logement ceux présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues* ». Parmi les 751 ZUS, 190 sites ont été considérés comme prioritaires et ont fait l'objet d'une liste précise. Les dérogations ont rendu éligibles 120 sites supplémentaires qui étaient auparavant hors ZUS.

Le nombre de projets de rénovation urbaine en préparation combiné au coût de subvention des projets déjà validés par l'Agence a conduit les ministres à demander au conseil d'administration de l'ANRU de répartir l'enveloppe totale du PNRU en trois sous enveloppes : 70 % devra être consacré aux quartiers prioritaires 1 (liste définie) ; 20 % devra être consacré aux quartiers de catégorie 2, 10 % aux quartiers priorité 3 (traités en enveloppes déconcentrées).

La participation moyenne de l'Agence, aux financements des projets, est de 31 %. Les collectivités territoriales participent au total à 22 %, dont 8 % apportés par les villes, 5 % par les EPCI, 4 % par les conseils généraux et enfin 5 % par les conseils régionaux. Les bailleurs contribuent à hauteur de 41 %.

## 2.- Le volet emploi et les « équipes emploi insertion »

Les volets emploi de la politique de la ville reposent sur deux grandes orientations : la mobilisation des politiques d'emploi sur les quartiers ; la mise en œuvre d'actions innovantes pour l'accès à l'emploi dans les territoires de la politique de la ville.

### • **La mobilisation des politiques de l'emploi sur les quartiers**

Il s'agit d'abord **d'assurer une présence physique du service public de l'emploi (SPE) dans les quartiers prioritaires**. Les « **équipes emploi-insertion** » (EEI) ont été mises en place à la suite d'une décision du CIV du 14 décembre 1999. L'objectif est double :

– 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 ;

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

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. Le partenariat sur les EEI entre la DIV et l'ANPE a été reconduit et formalisé par une convention d'ensemble DIV-ANPE signée en avril 2005 ; 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.

La loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 a prévu la création de 300 « **maisons de l'emploi** » qui permettront d'offrir un guichet unique aux demandeurs d'emploi tout en coordonnant les actions de l'ANPE, des Assedic et des autres acteurs de l'emploi au sein d'une même instance. Beaucoup de ces nouvelles structures vont être amenées à travailler sur la géographie prioritaire de la politique de la ville.

Il s'agit ensuite de la **territorialisation des politiques d'emplois et politique de la ville**. L'élaboration de **diagnostics sur les quartiers** permet d'assurer une meilleure connaissance des chômeurs et des potentialités de développement d'activités et d'emplois au sein des quartiers. Par la signature le 12 avril 2005 d'une nouvelle **convention, l'ANPE et la DIV** se sont engagées à mener des actions visant à favoriser la mise en œuvre du dispositif ZFU, à professionnaliser les services de proximité dans les quartiers prioritaires, enfin à mettre en place des objectifs de progrès sur l'accompagnement des demandeurs d'emploi des ZUS.

Le **plan de lutte contre les discriminations** dans le monde du travail a été mis en place. Pour accompagner cet axe prioritaire des contrats de ville, les administrations en charge ont élaboré et diffusé un guide pour l'action destiné aux acteurs de la politique de la ville. Ce guide a été complété par la mise en place de plans locaux de lutte contre les discriminations sur six sites en contrat de ville. En 2004, un réseau national regroupant dix-huit sites ayant mis en œuvre un plan de lutte territorial contre les discriminations a été instauré.

La **mobilisation des mesures pour l'emploi sur les quartiers prioritaires** est également prioritaire. Les populations des ZUS concentrent les difficultés pour accéder à l'emploi : absence de qualification, faible mobilité, carence de réseau professionnel, effet négatif du quartier de résidence ou de l'origine socioculturelle... Elles constituent par conséquent une cible privilégiée de la politique de l'emploi. Pour autant, elles éprouvent des difficultés à accéder aux dispositifs, ce qui justifie la mise en œuvre d'actions spécifiques en direction de ces territoires.

- **La mise en œuvre d'actions innovantes pour l'accès à l'emploi dans les territoires de la politique de la ville**

Il s'agit d'abord de **favoriser la création d'activité par les jeunes**. Les jeunes développent de nombreuses initiatives et savoir-faire au sein de leur

quartier mais ceux-ci ne trouvent pas des modes de reconnaissance institutionnelle (diplômes) et des moyens de valorisation économique. Il est donc nécessaire de créer de nouvelles passerelles entre ces initiatives individuelles et l'économie marchande afin de capitaliser ces savoir-faire. Partant de ce constat, la DIV développe des plates-formes d'accompagnement à la création d'activité pour les jeunes. Le dispositif est porté par trois partenaires : une mission locale, un IUT et association d'appui à la création d'activité (Boutique de gestion, ADIE)

Il faut également **mobiliser les grandes entreprises privées** sur les problématiques d'emploi dans les quartiers de la politique de la Ville. La DIV a signé des conventions avec des entreprises publiques et privées (EDF/GDF, Casino...) afin de faciliter l'accès des habitants des quartiers prioritaires aux emplois proposés par ces grands groupes. Les grandes entreprises ont par ailleurs souvent un effet levier pour entraîner sur un territoire des acteurs économiques dans un projet d'insertion.

Le **développement de l'insertion professionnelle** est favorisé par le levier de la **clause d'embauche** dans les marchés de la rénovation urbaine. L'ANRU a élaboré, appuyée par la DIV, une charte d'insertion qui intègre les exigences d'insertion professionnelle des habitants des quartiers et prévoit un objectif minimum de 5 % des heures travaillées réservées aux habitants des ZUS. L'enjeu est de taille. Le PNRU va entraîner un investissement de 30 milliards d'euros en six ans. Une mobilisation de ces dépenses à travers des exigences d'insertion va permettre d'appuyer fortement la politique en faveur de l'emploi.

- **Les dispositifs destinés aux jeunes**

- **La création d'activité par les jeunes**

La politique de la ville a mis en place plusieurs actions d'appui aux initiatives économiques des jeunes dans les quartiers en complément des incitations fiscales et sociales déjà existantes. Celles-ci s'articulent autour de trois axes : la promotion de la création d'activités économiques dans les quartiers : opération « Talents des Cités » ; le renforcement de l'appui à la création et au soutien de l'activité (« Agents Inter-Réseaux ») ; et l'aide à l'émergence et à la réalisation de projet de création d'activité (« groupement jeunes créateurs »).

L'opération « **Talents des Cités** - ambassadeurs de la réussite » a pour objectif de valoriser les réussites en matière de création d'entreprise en mettant en avant le parcours de créateurs en particulier de jeunes. Une quarantaine de jeunes est récompensée chaque année par un prix remis au Sénat en présence de plusieurs grandes entreprises partenaires. Ces jeunes deviennent alors « ambassadeurs de la réussite » dans leurs quartiers en aidant à leur tour d'autres jeunes porteurs de projet. Cette mission est assurée en partenariat avec les acteurs locaux chargés d'encourager les initiatives dans les quartiers en difficulté.

Avec le dispositif « **Agents Inter-Réseaux** », la DIV soutient les actions que conduisent les réseaux associatifs d'aide et d'accompagnement des créateurs

d'entreprise pour développer la création de très petites entreprises (TPE), notamment par les jeunes dans les quartiers. Elle aide également à l'implantation de ces réseaux dans ces quartiers et participe à la coordination de leurs actions. En effet, au-delà d'un apport financier de type prêts d'honneur, le rôle de ces associations est essentiel en termes d'expertise préalable des projets, de conseil à la création, de parrainage et d'accompagnement des porteurs de projets. En négociant une convention d'objectif avec la Caisse des Dépôts et chacun des réseaux d'appui, la DIV les a incités à intervenir dans un nombre croissant de quartiers et à s'y installer. Dans le cadre de la convention nationale DIV – Caisse des dépôts et consignations - Réseaux d'appui à la création d'entreprises, une quarantaine d'agents de développement économique est en cours de recrutement, avec une fonction de coordination inter-réseaux et d'appui à la création de TPE dans les quartiers.

La DIV a développé un nouveau dispositif dénommé « **Groupement de jeunes créateurs** » pour accompagner les jeunes des quartiers dans leurs projets de création d'activité et faciliter leur retour à l'emploi. Unique en son genre, cette expérience développée dans cinq sites affiche des résultats très en matière de retour à l'emploi (plus de 80 % de sortie positive vers l'emploi). Le développement de 10 nouveaux est prévu d'ici à 2005 dans les quartiers en ZFU.

### 3.- La lutte contre les discriminations sur le marché du travail

Les plans territoriaux de prévention et de lutte contre les discriminations sur le marché du travail ont pour objectif d'identifier, et de prévenir les processus discriminatoires sur un territoire donné, en vue d'améliorer effectivement la situation des victimes actuelles ou potentielles de discrimination à l'emploi. Cet objectif ne peut-être atteint que par une mobilisation durable des élus et de l'État et par la transformation des pratiques de nombreux acteurs locaux et notamment, de tous les acteurs de la chaîne de l'emploi : acteurs publics, intermédiaires de l'emploi, employeurs, organisations professionnelles, partenaires sociaux.

Sur les sites les plus avancés, les plans ont débouché sur des actions convergentes d'accompagnement des populations victimes de discrimination, de parrainage, de coopérations avec les entreprises, de réunions publiques, de campagnes de presse, etc. Le savoir-faire acquis au sein de ces sites permet de mieux identifier les processus de conduite de programmes territoriaux de lutte contre les discriminations. Ceux-ci doivent :

- traduire une orientation politique en une programmation opérationnelle ;
- dresser l'inventaire et faire l'analyse des actions déjà engagées et financées ;
- passer de la juxtaposition d'actions à un projet territorial cohérent (actions complémentaires ciblées), contribuant à l'émergence d'acteurs collectifs s'engageant dans la prévention et la lutte.

Un protocole d'accord a été conclu avec le Conseil National des Missions Locales pour associer plus étroitement les élus et les missions locales à la réalisation de ces objectifs. Cette implication du comité de pilotage national s'est enrichie d'un fort appui du « partenariat national » auprès des acteurs locaux, et par la tenue de deux séminaires annuels en 2003, 2004 et 2005, mobilisant une centaine de participants et permettant d'échanger sur les pratiques, de clarifier certains concepts, de définir les conditions minimales à réunir pour engager valablement ce type d'action, d'en populariser le principe auprès des participants. Un premier document de capitalisation a été produit et mis en ligne sur le site Internet de la DIV ; un guide méthodologique a également été élaboré et diffusé largement à l'automne 2005.

#### 4.- La prévention de la délinquance

Définie comme une politique interministérielle, la prévention de la délinquance mobilise en priorité les administrations les plus directement en charge des problèmes de délinquance et de sécurité que sont les ministères de l'Intérieur et de la Justice. A ces ministères, il convient d'associer ceux de l'Éducation nationale, de l'Emploi et de la cohésion sociale, de la Jeunesse et des sports, de la Culture et bien sûr le ministère en charge de la Ville. Les collectivités locales ont pris dans les programmes de prévention destinés aux jeunes une place de catalyseur et d'agenceur des politiques locales. Soutenus, y compris financièrement par l'État dans leurs innovations, les services d'action sociale ont modernisé leurs méthodes et ont orienté une partie de leurs moyens vers la prévention de la délinquance.

Par décret en date du 17 juillet 2002 relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance, il est créé des **conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance**. Ces nouvelles instances sont le lieu de concertation et de coordination de tous les acteurs concernés par la sécurité sur l'analyse des attentes de la population et les actions de prévention, mais également sur les stratégies de la lutte contre l'insécurité.

Outils de la contractualisation d'un large partenariat actif et continu entre l'ensemble des acteurs, qui au plan local, sont en mesure d'apporter une contribution à la sécurité, les **contrats locaux de sécurité (CLS)** ont été créés en vertu d'une circulaire interministérielle du 28 octobre 1997. Avec l'emploi, l'éducation et la rénovation urbaine, les CLS sont ainsi, dans les territoires concernés par la politique de la ville, une des composantes essentielles des 247 contrats de ville. On enregistre 674 CLS signés en août 2005, contre 104 en août 1998, et 658 en août 2004.

Les crédits de la politique de la ville constituent depuis vingt ans la plus grande part des crédits consacrés par l'État au financement des actions menées en matière de **prévention de la délinquance**. Ces crédits interviennent essentiellement sur les sites ayant conclu un CLS et dotés de contrats de ville ainsi

que, lorsque la géographie ne coïncide pas, en faveur des volets « prévention - sécurité » des contrats de ville. En 2004, 46,15 millions d'euros ont été mobilisés au total sur les crédits de la politique de la ville pour financer des actions et de l'ingénierie locale pour la prévention de la délinquance.

Pour 2006, il a été demandé aux préfets de région responsables des budgets opérationnels de programme (BOP) de faire remonter pour la fin septembre 2005 leur programme action par action, avec le budget nécessaire. D'ores et déjà, une estimation budgétaire a été établie dans le cadre du projet de loi de finances 2006 s'agissant des crédits dédiés à la prévention de la délinquance :

– 23 millions au titre du financement des actions de prévention (fonctionnement et investissement) ;

– 3,76 millions d'euros concernant le co-financement de postes de coordonnateurs de CLS-conseils locaux ;

– 17,2 millions d'euros au titre de la quote-part du programme « adultes-relais ».

Les grands axes de la prévention sont : la médiation sociale et les nouveaux modes de régulation des conflits ; le soutien à la parentalité et l'accompagnement des jeunes ; l'accès aux droits, l'aide aux victimes et la justice de proximité ; la prévention de la récidive ; la prévention des conduites à risques et addictives ; VVV.

Enfin il convient de mentionner : les différentes formes des 5.540 emplois de « médiation sociale » ; les 500 « correspondants de nuit » qui ont pour objectif de satisfaire à un besoin de sécurité de la population à un moment, la nuit, où s'expriment de nombreux comportements asociaux ; le « service d'aide aux victimes d'urgence » (SAVU).

#### 5.- L'opération « ville, vie, vacances »

Plus de 90 % de l'enveloppe globale des opérations VVV est délégué en préfecture, ces financements nationaux devant surtout avoir une valeur incitative pour les autres financeurs potentiels. Une réserve nationale permet également de financer des associations opérant sur plusieurs départements ou à l'échelle nationale (environ 750.000 euros). Ce sont ainsi près de vingt associations qui sont financées chaque année. Cette réserve nationale permet également de financer les « plans d'accueil des jeunes dans les communes touristiques », soit 250.000 euros.

La dotation destinée aux opérations VVV en loi de finances pour 2004 était de 10,17 millions d'euros. Le ministère de la Culture a effectué un transfert en gestion de 0,06 million d'euros. En 2005, la loi de finances initiale inscrit 10 millions d'euros pour le dispositif : 7,75 millions d'euros pour les régions hors expérimentation LOLF et 2,25 millions d'euros pour les trois régions en

expérimentation LOLF. Pour les régions en expérimentation LOLF en 2005, la dotation destinée aux opérations VVV est en effet regroupée avec celle du FIV et des « adultes relais ». La répartition entre les ministères n'a pas été modifiée en ce qui concerne les contributions à ce budget. Le ministère de la Justice et la DGAS (action sociale) effectuent ce transfert en base tandis que le ministère de la Culture a effectué un transfert de crédits en cours d'année (0,06 million d'euros). Au niveau national, 191.000 euros ont financé des « plans d'accueil des jeunes dans les communes touristiques », au niveau national, et 500.000 euros ont permis de subventionner des associations tête de réseau au titre du partenariat national.

Ces opérations impliquent également d'autres ministères :

– le ministère des Affaires étrangères propose à des jeunes de 17 à 25 ans, dans le cadre de « VVV – solidarité internationale », la réalisation de chantiers en Afrique ; près d'une cinquantaine de chantiers impliquant 600 jeunes est en cours de réalisation ;

– le ministère de la Culture (Centre national de la cinématographie) intervient dans le programme au titre de l'opération « un été au ciné » ; ce dispositif propose aux jeunes l'accès à 350 salles de cinéma à des tarifs préférentiels, la réalisation de courts métrages et la diffusion en plein air de films, au cœur des quartiers ;

– le ministère de la Défense s'inscrit dans le programme par l'organisation d'une quinzaine de séjours accueillant 150 jeunes des quartiers et offrant des activités diversifiées : escalade, nautisme, activités sportives, informatique, secourisme, randonnée.

Concernant l'apport des collectivités locales ou des caisses d'allocations familiales, par exemple, et compte tenu des mises à disposition en personnel et en matériel, on estime que l'investissement initial de l'État est multiplié par cinq.

## 6.– Le volet justice

Les crédits de la politique de la ville contribuent aux actions développées par la justice dans le cadre de la circulaire relative à la politique judiciaire de la ville en date du 12 avril 2002.

– La politique d'accès au droit

Les points d'accès au droit créés en lien avec les conseils départementaux d'accès aux droits, sont venus progressivement enrichir l'offre d'accès au droit. Le champ d'intervention des points s'élargit avec le financement en 2004 de PAD dans des établissements pénitentiaires, dans le cadre d'un appel à projets élaboré en 2003 par les directions concernées du ministère de la Justice et la DIV. En 2006, la DIV participera au financement de cette politique dans sept établissements pénitentiaires, pour un montant total de 105.000 euros. Concernant

l'accès au droit des jeunes, la DIV finance le réseau national d'accès au(x) droit(s) des enfants et des jeunes pour un montant de 20.000 euros.

– L'aide aux victimes

L'aide aux victimes fait partie intégrante des thèmes développés par la prévention de la délinquance depuis les origines de la politique de la ville. Le soutien aux « services d'aide aux victimes d'urgence » (SAVU) s'est poursuivi en 2004 avec le financement des cinq premiers services et la création d'un sixième à Grenoble. L'évaluation réalisée à la demande du ministère de la Ville a mis en exergue la nécessité d'apporter une aide immédiate aux victimes qui viennent de subir le traumatisme d'une infraction. Les crédits affectés aux SAVU progressent de 740.000 euros à 800.000 euros en 2006. La DIV apporte également son soutien à l'Institut national d'aide aux victimes et de médiation à hauteur de 35.000 euros.

7.– Les missions des « adultes relais »

Créé par le CIV du 14 décembre 1999, le programme adultes-relais confie des missions de médiation sociale ou culturelle à des résidents des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ce programme répond à un double objectif :

- valoriser et conforter le rôle des adultes et la fonction parentale ;
- créer, développer ou favoriser le lien social dans les territoires de la politique de la ville.

L'aide de l'État, au 1<sup>er</sup> juillet 2005, s'élève à 19.682 euros par poste et par an. Elle est réévaluée proportionnellement à l'évolution du SMIC. Pour les établissements publics locaux d'enseignement, l'aide de l'État peut être fixée à 24.603 euros par poste et par an.

En 2003, la LFI s'élevait à 50 millions d'euros et à 57 millions d'euros pour 2004 et 2005. La somme de 43 millions d'euros est inscrite au projet de loi de finance pour 2006, traduisant un changement dans le mode de financement des nouveaux postes. A partir de 2006, les nouvelles conventions seront conclues en mobilisant les outils mis en œuvre dans le plan de cohésion sociale, notamment le contrat d'accompagnement dans l'emploi. Cette mobilisation permettra de conforter et de développer les fonctions de médiation sociale qui ont déjà fait leurs preuves à travers l'amélioration des rapports entre les populations et les institutions et l'intégration dans les quartiers.

8.– Le volet éducation et les « équipes de réussite éducative »

La loi de la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> 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. L'éducation est un facteur majeur d'intégration et de lutte contre l'exclusion, notamment dans les quartiers en difficulté. C'est pour renforcer encore l'action du Gouvernement dans

ce domaine que les « équipes de réussite éducative » ont été créées par la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005. Ces dispositifs permettent de repérer et d'accompagner les enfants en fragilité afin de prévenir les situations de rupture ou d'échec scolaire.

Les équipes de réussite éducative rassemblent des professionnels de l'enseignement, de l'éducation, du sanitaire et du social. Cette communauté éducative locale est chargée de mettre en place, pendant et en dehors du temps scolaire, un accompagnement social, éducatif et culturel des enfants en difficulté et de leur famille. En 2005, 185 communes se sont effectivement engagées dans la mise en œuvre du programme « réussite éducative ». 171 projets de réussite éducative, dont certains sont intercommunaux, ont déjà été engagés et financés, pour un montant de 31 millions d'euros. D'autres projets sont en cours d'instruction. Pour 2006, les moyens mobilisés dans le cadre du projet de loi de finances permettront d'assurer la montée en charge du dispositif. A ce stade, de nombreux sites choisissent d'expérimenter les équipes de réussite éducative sur un nombre restreint d'enfants, pour élargir par la suite.

Le Ministre a confié à la Délégation interministérielle à la ville (DIV) une mission d'évaluation qui permettra de faire un bilan d'étape et d'accompagner la mise en œuvre, et l'émergence, des projets, en particulier par la définition d'outils méthodologique.

S'agissant des autres volets du programme de réussite éducative :

– il est prévu de poursuivre le programme de parrainage des jeunes issus des quartiers par des étudiants de grandes écoles et universités a mobilisé 300.000 euros en 2005 ;

– l'accueil et l'encadrement de collégiens en difficulté au sein d'internats éducatifs sera également renforcé.

Par ailleurs, la DIV a maintenu son soutien financier aux autres dispositifs éducatifs qui concernent les villes en contrat de ville. 1,4 millions d'euros ont, notamment, été délégués aux préfets de régions pour la mise en œuvre des opérations « école ouverte » (2.400 semaines d'ouverture dans 416 collèges et lycées en ZEP-REP). De même, la part prise par la politique de la ville dans le financement de l'accompagnement à la scolarité est très importante, les actions financées étant financées sur le FIV.

9.- L'accès aux soins dans les quartiers en difficulté et les « ateliers santé ville »

- **Les « ateliers santé ville »**

La politique de développement de l'accès aux soins dans les quartiers en difficulté s'est traduite par la création des Ateliers Santé Ville. Régis par la circulaire du 13 juin 2000, les ASV ont inauguré un mode adapté d'intervention de

santé publique aux quartiers de la politique de la ville. Ils représentent aujourd'hui une forme établie de coopération entre les professionnels du champ sanitaire (libéraux et public), social, des services de l'État et des collectivités territoriales pour définir des programmes locaux de santé. Ils s'appuient sur une méthodologie d'intervention, qui tend à identifier les inégalités territoriales de santé, à générer une participation des populations concernées et à définir des programmes locaux de santé publique. Leur aire d'intervention est communale ou intercommunale. Ils s'articulent avec les « programmes régionaux de prévention et d'accès aux soins » dont ils constituent la déclinaison territoriale.

D'abord expérimentés sur deux régions (Provence-Alpes-Côte d'Azur et Île-de-France), les ASV se sont développés au sein des agglomérations comportant au moins une zone urbaine sensible. On en dénombre aujourd'hui 140. Les ASV interviennent prioritairement sur quatre thématiques majeures de santé publique : la lutte contre les conduites à risque et les conduites addictives ; la prise en charge de la souffrance psychique ; l'accès aux soins, aux droits, à la prévention et au dépistage ; l'éducation à la santé et les questions de nutrition.

Les ASV sont aujourd'hui confortés à double titre sur le plan législatif :

– à travers la loi de rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003, qui fixe un objectif de développement des ASV sur l'ensemble des communes ou de leurs groupements comportant au moins une zone urbaine sensible ;

– à travers la loi du 9 août 2004 de programmation pour la santé publique, qui détermine le cadre d'intervention sur le thème de la précarité et des inégalités de santé. 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 des plans régionaux de santé publique. Enfin, 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.

L'État participe à hauteur de 50.000 euros au financement de chaque ASV. En cohérence avec le développement des ASV, le programme « adultes relais » a été mobilisé dans le champ de l'accès aux soins par la création d'emplois de médiateur santé. Sous l'égide de l'Institut médical d'épidémiologie africaine et dans le cadre d'une convention triennale, 180 médiateurs de santé, en grande proximité avec les publics les plus précaires, ont bénéficié d'une formation de deux mois et d'un suivi de leur intervention professionnelle pendant deux ans au-delà de leur formation.

- **Le volet santé des « équipes de réussite éducative »**

Au vue des dossiers de création d'équipes de réussite éducative, transmis à la DIV, il apparaît que plus d'un quart d'entre eux présentent un volet santé explicite et pleinement articulé avec les actions éducatives. En outre de nombreux projets intègrent des actions relevant du champ sanitaire. De plus, les équipes

pluridisciplinaires de soutien des ERE doivent, par définition, intégrer des professionnels de la santé.

### C.— LA NECESSAIRE ADAPTATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

La politique de la ville en France avait fait l'objet de critiques de la Cour des comptes dans son rapport public particulier de février 2002 : insuffisance de la coordination interministérielle, imprécision des objectifs et absence de mise en place d'un dispositif de suivi par les partenaires, insuffisance de la connaissance statistique des quartiers, insuffisance des procédures internes de contrôle, complexité et lourdeur de gestion de l'ensemble des procédures contractuelles, multiplicité et superposition des systèmes de pilotage, lourdeur des délais et des notifications dans la gestion déconcentrée des crédits, retards pris dans le dispositif adultes relais, insuffisance dans la gestion des crédits d'investissement.

Face à la crise des zones urbaines sensibles, la Cour notait que *« la politique de la ville a jusqu'à présent été marquée par l'imprécision de ses objectifs comme de sa stratégie et par une volonté d'affichage qui conduit à la mise en œuvre périodique de nouveaux dispositifs. Il en est résulté un empilement de procédures et un enchevêtrement des zones d'intervention, difficilement lisibles tant pour les acteurs que pour la population et d'autant plus dommageables que la dimension nécessairement interministérielle de cette politique n'était pas suffisamment prise en compte. L'utilisation des crédits spécifiques du ministère chargé de la ville et le développement de procédures qui lui sont propres mobilisent l'activité des services spécialisés au détriment de leur rôle d'animation, d'innovation et de coordination de l'ensemble des moyens de l'Etat mis en œuvre dans les territoires les plus fragiles. »* Elle estimait qu'il *« est aujourd'hui nécessaire de rechercher plus de simplicité dans les dispositifs locaux, en allégeant, si nécessaire, les contraintes de l'uniformité nationale, de clarifier la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et d'adapter les systèmes de contrôle et d'évaluation. La dimension nécessairement interministérielle de la politique de la ville est encore insuffisamment prise en compte, alors même qu'elle constitue une priorité unanimement reconnue. Sa réussite nécessite en effet moins le recours à des moyens spécifiques que la mobilisation des dispositifs de droit commun »*.

*« Dans la perspective stratégique essentielle d'un prompt "retour au droit commun" », la Cour estimait qu'il fallait « assigner aux accords - aussi simples que possible - conclus entre les différents partenaires concernés par la politique de la ville des objectifs précis et quantifiés et mettre en place dès l'origine un dispositif de suivi permettant un pilotage fin des démarches entreprises pour les atteindre et une évaluation objective de leurs effets »*.

Afin d' *« accroître l'efficacité et la rigueur de gestion, la DIV doit formaliser davantage tant les axes stratégiques de son action que son organisation et ses modalités de fonctionnement et développer en son sein des procédures de contrôle interne plus exigeantes »*. Enfin la Cour préconisait de

« *s'assurer de la mise en œuvre effective des simplifications décidées* » et de « *mettre en place un dispositif efficace de contrôle et d'évaluation a posteriori de leurs actions* ».

Depuis ce rapport, qui date de plus de trois ans, beaucoup de choses ont été faites, mais les défis restent les mêmes. La politique de la ville est en train de sortir de la complexité qui a été la sienne après 25 années d'empilement de dispositifs, d'instruments et de fonds. La conséquence en avait été une bureaucratie paralysante et une dispersion extrême des moyens. Des effets de captation se sont produits, avec l'utilisation des dispositifs d'aide de façon détournée, dans une logique de guichets. Ainsi les dispositifs de « réussite éducative » servaient encore récemment de variable d'ajustement aux contrats de ville... En effet les « équipes de réussite éducative » correspondent à des mécanismes de soutien personnalisé et adapté aux cas de chaque élève, mais les crédits qui leur étaient affectés ont parfois été utilisés dans des dispositifs plus classiques pour boucler le financement des contrats de ville.

#### 1.– Le nécessaire renouveau

Depuis 2003, les objectifs de la politique de la ville sont reformulés pour en rendre la mise en œuvre plus efficace. Aujourd'hui, nous ne pouvons plus nous passer du tissu associatif, qui remplit une mission forte au sein de nos villes. Mais nous devons cependant redéfinir le rôle des associations en France, notamment celles qui sont devenues de véritables délégations de service public, à qui nous avons conféré des responsabilités que nous ne maîtrisons plus aujourd'hui.

Les métiers du développement social urbain doivent perdurer car le lien entre l'urbain, le social et l'économie est absolument nécessaire. La question de l'innovation n'est pas épuisée. Les transformations des modalités de l'action publique ne sont pas acquises pour l'ensemble des partenaires. Il existe encore des résistances du droit commun pour renouveler les pratiques institutionnelles. Il nous faut donc continuer à diffuser cette nouvelle culture de développement.

Face à ces défis, nous constatons trop souvent une absence de remise en cause des acteurs. La politique de la ville change est n'est plus la même que quand elle a été créée, il y a 25 ans. Il faut partir du terrain, des besoins, et pas de l'offre des intervenants. Ainsi pour les demandeurs d'emploi ou les RMIstes, les intervenants manquent encore trop souvent d'investissement personnel et d'accompagnement individualisé.

La politique de la ville ne doit plus se concevoir principalement comme la mise en œuvre de dispositifs spécifiques, verticaux et coûteux. Elle doit maintenant tendre vers une horizontalité avec, pour ses intervenants, la mobilisation dans les zones sensibles des structures et des dispositifs de droit commun. Faute de quoi, on tomberait dans le schéma classique de l'assistance généralisée qui s'auto-alimente.

Les contrats de ville conclus en 2000 s'achèveront en décembre 2006. Le rapport d'information (n° 402) de M. Pierre André, au nom de la Commission des affaires économiques du Sénat, dresse un bilan en demi teinte de l'actuelle génération de contrat : mobilisation financière insuffisante ; désengagement des politiques de droit commun ; procédures partenariales trop lourdes ; redondances entre les CPER, les contrats de ville et contrats d'agglomération. Le rapport propose un renouvellement et une simplification de ces contrats après 2006 : révision de la géographie prioritaire ; mise en oeuvre d'une véritable péréquation entre les villes ; accroître le rôle des villes dans le pilotage des contrats ; rénovation du partenariat entre l'Etat et les villes ; renforcer le rôle et les moyens des sous-préfets d'arrondissement ; faciliter l'action des associations en simplifiant les procédures et en pluri-annualisant les financements.

Votre Rapporteur spécial estime bien sûr que les contrats de ville devront continuer après 2006. Il faudra veiller à les renégocier en les recentrant sur les priorités que sont l'insertion économique, la prévention de la délinquance et des conduites à risque, le soutien à la parentalité et l'accompagnement scolaire.

Les contrats de ville ne devront plus être ce qu'ils ont été pendant les périodes fastes, avec une logique de guichet et un grand nombre d'acteurs éloignés des véritables problèmes des quartiers. Ils devront être réorientés au bénéfice des populations, en accompagnement de la rénovation urbaine. Le FIV doit rester contractualisé et les autres dispositifs seront financés par l'augmentation de la DSU, qui est libre d'affectation par les communes.

## 2.– La recherche de partenariats et la professionnalisation des intervenants

Le maire est devenu le pilote reconnu de la politique de la ville. Sa gouvernance politique doit être affichée clairement. La montée en puissance de la DSU, qui peut être utilisée librement par les communes, participe de cette démarche de responsabilisation des maires.

L'État ne peut pas tout entreprendre et tout réaliser, sinon les acteurs locaux seraient déresponsabilisés. Il doit réorienter son rôle vers celui de facilitateur, en mettant ses partenaires – les collectivités locales, les associations, en situation d'intervention optimale.

Toutefois, la gouvernance politique, sans chef de projet ni équipe de maîtrise d'œuvre, urbaine et sociale, elle ne peut rien. La conduite de projet a considérablement évolué en vingt ans. Aujourd'hui les chefs de projet gèrent des procédures toujours plus lourdes. Les chefs de projet sont devenus un espace de partenariat et de projets. Le métier de chef de projet est structuré autour d'une équipe de professionnels. Celle-ci doit être interdisciplinaire. Elle doit être positionnée sur-le-champ de l'ingénierie et de la conduite de projet. Quel que soit le niveau d'intervention, il faut mettre en mouvement l'ensemble des partenaires de sorte que chacun s'inscrive dans les politiques de droit commun. Les projets sont en effet de plus en plus complexes. Pour les mettre en oeuvre, les

professionnels doivent être formés, reconnus en qualité de managers de projets et organisés en réseau car ils doivent quotidiennement confronter leurs pratiques à travers un référentiel et une culture commune.

Certains professionnels interviennent dans les quartiers sans y avoir été formés. Il est très difficile de trouver des professionnels capables d'évoluer et de se remettre en question. Certains professionnels sont dédiés dans le cadre des équipes de projet. Il faut savoir faire travailler les acteurs ensemble et créer une dynamique permanente. Ces besoins ne se limitent pas à des impératifs de qualification, ils englobent les enjeux de la professionnalisation permanente.

### 3.- L'indispensable évaluation des politiques menées

Votre Rapporteur spécial rappelle l'une impérieuse nécessité d'évaluer les différentes actions de la politique de la ville pour ne pas dilapider l'argent public. Mais en même temps ce n'est pas une science exacte et il est très difficile d'établir des indicateurs sur les activités humaines.

La démarche de performance de la LOLF arrive opportunément. Elle est particulièrement utile dans cette perspective.

Face aux critiques souvent fondées sur l'efficacité de la dépense, la recherche d'une meilleure performance est une condition essentielle pour justifier la continuation de la politique de la ville.

L'énorme travail effectué par l'Observatoire national des ZUS permet pour la première fois, cette année, de disposer d'une véritable évaluation de la politique de la ville.

Ainsi l'évolution des conflits ne peut être valablement suivie par le nombre de dépôts de plaintes, car souvent les victimes ne portent pas plainte. Il faudrait que le ministre de l'Intérieur donne des instructions pour que l'on comptabilise les mains courantes des commissariats. De même les maisons de la justice et du droit et les conciliateurs cantonaux pourraient être comptabilisés.



## EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa séance du 3 novembre 2005, votre Commission a procédé à l'examen des crédits de la mission « Ville et logement » et de l'article 93 rattaché.

**Votre Rapporteur spécial** a indiqué que l'actualité de ces derniers jours conforte l'idée selon laquelle, à côté de l'indispensable répression de la délinquance, il est plus que jamais nécessaire d'intensifier l'effort en matière de politique de la ville et de rénovation urbaine. Mais vingt-cinq années de politique de la ville en France ont abouti à un empilement de dispositifs, une dispersion des moyens et une bureaucratie paralysante, engendrée par l'extrême complexité des procédures. L'évaluation de cette politique a longtemps été déficiente, laissant apparaître une efficacité perfectible.

Sous l'impulsion de M. Jean-Louis Borloo, puis de Mme Catherine Vautrin, la politique de la ville a entamé une relance importante associée à une profonde modernisation. L'aspect « urbain » a connu un changement de dimension avec la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Le Programme national de rénovation urbaine (PNRU), géré par l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), concentre les moyens de l'État, de la CDC, du 1 %, sur la rénovation des cités les plus sensibles.

L'aspect « humain » n'a pas été oublié, avec le plan de cohésion sociale et la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Là aussi, on s'efforce de s'attaquer aux maux en profondeur. La revitalisation économique doit se substituer au modèle du « non travail ». La relance et l'extension des zones franches urbaines (ZFU) répond à cet objectif. Le programme de « réussite éducative » repose à la fois sur des moyens financiers importants et une nouvelle approche, individualisée et personnalisée pour chaque enfant en difficulté, et transverse, pour agir éventuellement sur son environnement familial. Enfin la dotation de solidarité urbaine (DSU) constitue un moyen supplémentaire de développement de la politique sociale dans nos quartiers.

La LOLF renforce le caractère interministériel de la politique de la ville avec, en plus du « jaune » retraçant l'effort financier de tous les ministères, un « document de politique transversale » sur la politique de la ville. Ce document reconnaît à la Délégation interministérielle à la ville (DIV) et aux deux programmes qu'elle gère le rôle de « chef de file » par rapport aux autres ministères. On ne peut qu'encourager ces efforts de mise en commun des moyens autour d'une stratégie et d'objectifs définis par avance. Ce document de politique transversale permettra une meilleure prise en compte des problèmes propres à la ville dans les dispositifs de droit commun.

En 2004 et 2005, l'exécution budgétaire sur le Fonds interministériel pour la ville (FIV) et sur le dispositif « villes, vie, vacances » est très satisfaisante, proche de la saturation. Le calendrier du Programme national de rénovation

urbaine est tenu, même si les besoins sont supérieurs aux possibilités. Par contre, le dispositif « équipes de réussite éducative » (du fait du caractère nouveau de la démarche), et dans une moindre mesure les dispositifs « partenariat national » et « adultes relais » (à cause de procédures complexes), ont plus de mal à être mis en œuvre.

Il faut souligner les difficultés engendrées par les mesures de gel de crédit en cours d'année, avec les dégels ultérieurs. Ils rendent extrêmement difficile, voire impossible, la gestion des structures d'accompagnement de la politique de la ville, en particulier les associations. Certes, le contexte de nos finances publiques est extrêmement tendu, mais tous les acteurs de terrain ont besoin de moyens assurés et de délégations de crédits stables.

Pour 2006, le projet de budget de la ville intègre les exonérations de charges sociales dont bénéficient les entreprises exerçant leur activité dans l'une des 85 ZFU (339 millions d'euros), qui relevaient, jusqu'à présent, du budget « Emploi ». 88.400 salariés bénéficieront de cette mesure. En plus de ces exonérations de charges sociales, les entreprises implantées en ZFU bénéficient d'une mesure d'exonération d'impôt sur les sociétés, représentant une moindre recette fiscale de 205 millions d'euros en 2006.

Le PNRU permet de modifier le visage des quartiers. D'ici à 2011, 250.000 logements sociaux situés dans des zones urbaines sensibles (ZUS) seront ainsi démolis puis reconstruits, et 400.000 autres seront réhabilités. Pour mener à bien le PNRU, des moyens financiers déterminés par la loi sont mobilisés de 2004 à 2011 pour un montant global cumulé de 8 milliards d'euros engagés permettant de mobiliser 30 milliards d'euros par effet de levier. Le montant de la participation de l'État ouverte chaque année depuis 2004 s'élève à 465 millions d'euros. La consommation des engagements a été de 344 millions d'euros en 2004, 786 millions d'euros en 2005 et sera de 1.763 millions d'euros pour 2006. L'ANRU a examiné, au 26 septembre 2005, 131 projets couvrant 240 quartiers (dont 99 sur les 188 quartiers prioritaires), pour un montant de 15 milliards d'euros, dont 4,8 milliards d'euros de subventions de l'ANRU. Ces projets représentent 61.700 démolitions, 58.700 constructions et 112.000 opérations de réhabilitation.

Les crédits d'intervention affectés à la politique de la ville augmentent constamment depuis 2004. Certes, les crédits du FIV baissent, de 146 millions d'euros en 2003 à 107 millions d'euros en 2006. Mais ils ont été compensés, et au-delà, par la DSU, qui augmente de 120 millions d'euros en 2005 comme en 2006, et jusqu'en 2009, en application de la loi de cohésion sociale. Les contrats de ville représenteront, en 2006, 130,5 millions d'euros en AE et 155,7 millions d'euros en CP. Les crédits du « partenariat national » se maintiennent à 3 millions d'euros et ceux de « ville-vie-vacances » passent de 10 à 9 millions d'euros. La création du dispositif « réussite scolaire » en 2005 a mobilisé un montant de crédits égal à 62 millions d'euros en 2005. Il en sera de même 2006. À ce jour, 171 projets de réussite éducative ont été engagés et financés, pour un montant de 31 millions

d'euros. Le dispositif « adultes relais » voit ses crédits baisser de 57 millions d'euros à 43 millions d'euros. À compter de 2006, le financement des renouvellements de postes « adultes relais » se fera sur les « contrats d'accompagnement vers l'emploi » du plan de cohésion sociale. En 2006, 140 « ateliers santé-ville » (ASV) devraient être en activité. Les crédits d'intervention dédiés aux ASV s'élèveront à 7 millions d'euros. Le montant des dépenses liées au financement des « équipes emploi-insertion », qui ont vocation à être intégrées dans les « maisons de l'emploi », est de 400.000 euros en AE et en CP pour 2006.

Selon le fascicule « jaune » annexé au projet de loi de finances, la politique de la ville bénéficiera au total en 2006 d'un effort financier de 7,2 milliards d'euros, soit une augmentation de 13,1 %. Au-delà de la mission « *Ville et logement* » (un peu plus d'1 milliard d'euros en CP), les missions des autres ministères contribuent à la politique de la ville pour près de 3 milliards d'euros, les exonérations fiscales et sociales pour près de 500 millions d'euros, les fonds européens pour 222 millions d'euros, la Caisse des dépôts pour 135 millions d'euros et les collectivités locales pour plus d'1 milliard d'euros.

La nature verticale de la LOLF pose cependant un problème pratique s'agissant d'une politique horizontale, interministérielle et partenariale. En particulier le transfert de crédits au profit de la politique de la ville qui était, jusqu'à présent, opéré, en cours de gestion, à partir du budget du ministère de la Culture sera, à compter de 2006, inscrit en base dans la mission « *Ville et logement* ». Mais ces transferts s'élevant à 9 millions d'euros en 2005, il manquera 3 millions d'euros l'année prochaine, et ce seront autant d'actions en moins pour les associations de quartier et les MJC. En outre, le ministère de la Jeunesse et des sports, qui contribuait les années précédentes à hauteur d'environ 600.000 euros au financement du dispositif « *ville-vie-vacances* », toujours avec des transferts en gestion en début d'année, ne souhaite plus maintenir sa participation. Si les choses restent en l'état, les actions correspondantes seront, elles aussi, supprimées, ce qui se comprend d'autant moins que le retour attendu de ces actions était nettement supérieur aux dépenses occasionnées par le ministère de la Jeunesse et des sports.

Nombre de remarques du rapport de la MILOLF aient été prises en compte. Il s'agit de préciser encore la stratégie et les objectifs, de mieux définir les indicateurs, et de mettre en avant les leviers d'action du ministère. Cependant, la plupart des indicateurs ne sont pas encore renseignés. En outre, la définition et la mesure des indicateurs pourraient être améliorées avec les données compilées dans le dernier rapport de l'Observatoire national des ZUS.

Évaluer est plus que jamais nécessaire mais particulièrement difficile dans cette matière. Mais ce n'est pas une science exacte et il est très difficile d'établir des indicateurs sur les activités humaines. La démarche de performance de la LOLF arrive opportunément et est particulièrement utile dans cette perspective. Face aux critiques souvent fondées sur l'efficacité de la dépense, la recherche d'une meilleure performance est une condition essentielle pour justifier la

continuation de la politique de la ville. L'énorme travail effectué par l'Observatoire national des ZUS permet pour la première fois, cette année, de disposer d'une véritable évaluation de la politique de la ville.

Celle-ci doit se recentrer sur ses missions essentielles qui se décomposent en rénovation urbaine et accompagnement social, avec quatre priorités : insertion économique et sociale, prévention de la délinquance et des conduites à risque (santé, drogue), soutien à la parentalité et accompagnement scolaire. La lutte contre la discrimination est très certainement un objectif tout aussi essentiel, qui est suivi par la mission « solidarité et intégration ».

La politique de la ville avait fait l'objet de critiques de la Cour des comptes dans son rapport public particulier de février 2002. Depuis ce rapport, beaucoup de choses ont été faites, mais les défis demeurent. La politique de la ville est en train de sortir de la complexité qui a été la sienne. Des effets de captation se sont produits, avec l'utilisation des dispositifs d'aide de façon détournée, dans une logique de guichets. Ainsi les dispositifs de « réussite éducative » servaient encore récemment de variable d'ajustement à l'exécution des contrats de ville...

Depuis 2003, les objectifs de la politique de la ville sont reformulés pour en rendre la mise en œuvre plus efficace. Le maire doit en devenir le pilote. Sa gouvernance politique doit être affichée clairement. La montée en puissance de la DSU, qui peut être utilisée librement par les communes, participe de cette démarche de responsabilisation des maires.

Le rôle des associations doit être redéfini, notamment celles qui sont devenues de véritables délégations de service public, à qui ont été conférées des responsabilités. Face à ces défis, on constate trop souvent une absence de remise en cause de la part des acteurs. La politique de la ville change et n'est plus la même que quand elle a été créée, il y a 25 ans. Il faut partir du terrain, des besoins, et pas de l'offre des intervenants. Les professionnels doivent être formés, reconnus en qualité de managers de projets et organisés en réseau, car ils doivent quotidiennement confronter leurs pratiques à travers un référentiel et une culture commune. La politique de la ville ne doit plus se concevoir principalement comme la mise en œuvre de dispositifs spécifiques, verticaux et coûteux. Elle doit maintenant tendre vers une horizontalité avec, pour ses intervenants, la mobilisation dans les zones sensibles des structures et des dispositifs de droit commun. Faute de quoi, on tomberait dans le schéma classique de l'assistance généralisée.

Les contrats de ville devront bien sûr continuer après 2006. Il faudra veiller à les renégocier en les recentrant sur les priorités précédemment définies. Les contrats de ville ne devront plus être ce qu'ils ont été pendant les périodes fastes, avec une logique de guichet et un grand nombre d'acteurs éloignés des véritables problèmes des quartiers. Ils devront être réorientés au bénéfice des populations, en accompagnement de la rénovation urbaine. Le FIV doit rester

contractualisé et les autres dispositifs seront financés par l'augmentation de la DSU, qui est libre d'affectation par les communes.

**M. François Scellier, Rapporteur spécial** des programmes « Aide à l'accès au logement » et « Développement et amélioration de l'offre de logement », a souhaité avoir des précisions sur les effets de captation du dispositif de « réussite éducative » vers les contrats de ville. **Votre Rapporteur spécial**, a répondu que les « équipes de réussite éducative » correspondent à des mécanismes de soutien personnalisé et adapté aux cas de chaque élève, mais qu'ils ont parfois été utilisés dans des dispositifs plus classiques pour boucler le financement des contrats de ville.

Sur proposition de **votre Rapporteur spécial**, la Commission a adopté les crédits de la mission « *Ville et Logement* ».

*Article 93 :*

**Réduction du plafond de salaire exonéré de charges sociales concernant les entreprises implantées en zone franche urbaine (ZFU)**

*Texte du projet de loi :*

Le premier alinéa du I de l'article 12 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville est complété comme suit :

« jusqu'au 31 décembre 2005 inclus et, pour les gains et rémunérations versés à compter du 1er janvier 2006, dans la limite du produit du nombre d'heures rémunérées par le montant du salaire minimum de croissance majoré de 40 p. 100 ».

*Exposé des motifs :*

Dans le cadre de la priorité gouvernementale donnée à l'emploi, la mesure proposée vise à mieux cibler les exonérations de charges en zone franche urbaine (ZFU).

En effet, les relèvements importants du SMIC intervenus depuis 2002, ont fait croître le plafond mensuel exonéré par salarié en ZFU beaucoup plus rapidement que les salaires moyens des entreprises implantées en ZFU. Les entreprises ont bénéficié de ce fait d'une augmentation de la part exonérée des salaires qu'elles versent, sans justification ni lien avec la dynamique du dispositif.

La mesure proposée consiste donc à réduire à compter du 1er janvier 2006 le plafond mensuel exonéré par salarié, de 1,5 SMIC à 1,4 SMIC, sans modifier le plafonnement de l'exonération aux 50 premiers salariés, quelle que soit leur rémunération effective. La mesure préserve le dispositif qui consiste à favoriser l'implantation d'emplois dans les ZFU, tout en réduisant de 21 millions €, en 2006, le montant des exonérations de charges sociales compensées par l'État.

L'effort budgétaire consenti par l'État au travers de ce dispositif devrait cependant encore progresser en 2007 et les années suivantes, compte tenu des mouvements d'entrées et de sorties d'entreprises et de salariés du dispositif d'exonération. L'exonération est en effet accordée pour une durée de cinq ans à taux plein par salarié dont l'emploi est transféré ou créé, puis pour une durée de trois ou neuf ans, à taux dégressif selon l'effectif salarié de l'entreprise.

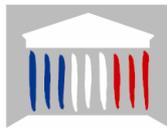
Dans un souci de simplification pour les entreprises et les organismes de recouvrement, il est proposé d'appliquer la mesure de réduction du plafond à l'ensemble du personnel en place auquel l'exonération est appliquée, ainsi qu'aux salariés nouvellement embauchés ou transférés.

*Observations et décision de la Commission :*

Pour réactiver l'économie à l'intérieur des zones franches urbaines (ZFU), les PME de moins de 50 salariés qui y sont localisées bénéficient de mesures d'exonérations fiscale et sociale. En particulier, sont allégées totalement, puis de façon dégressive, les charges salariales patronales supportées.

Parmi les conditions à remplir pour bénéficier de ces exonérations, outre la localisation dans un périmètre précis, figure l'obligation d'employer ou de procéder à l'embauche d'une partie du personnel parmi les habitants résidant à proximité. Cette obligation s'applique à partir de la troisième embauche : elle doit concerner au moins 20 % des emplois pour les entreprises se développant dans l'une des 44 premières ZFU. La proportion passe à 33 % pour les 41 ZFU opérationnelles depuis le début 2004.

L'exonération couvre les cotisations sociales patronales de sécurité sociale, le versement transport et la contribution au fonds national d'aide au logement, dans la limite de 1,5 SMIC mensuel et de 50 salariés exonérés par mois.



La mesure proposée par le présent article consiste donc à réduire à compter du 1er janvier 2006 le plafond mensuel exonéré par salarié, en l'abaissant de 1,5 SMIC à 1,4 SMIC. En effet, les relèvements importants du SMIC intervenus depuis 2002, ont fait croître le plafond mensuel exonéré par salarié en ZFU beaucoup plus rapidement que les salaires moyens des entreprises implantées en ZFU. La mesure, qui réduit de 21 millions d'euros, en 2006, le montant des exonérations de charges sociales compensées par l'État, vise à mieux cibler les exonérations de charges dans les ZFU. Votre Rapporteur spécial note que globalement les exonérations de cotisations sociales patronales dans les ZFU continueront cependant à croître :

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006
<b>Exonération de cotisations sociales patronales</b>	270	291	301

Source : ministère

Votre Commission a *adopté* cet article sans modification.

-----  
N° 2568 – Rapport fait par M. François GROSDIDIER, rapporteur spécial, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540) - Annexe n° 40 - ville et logement - rénovation urbaine ; équité sociale et territoriale et soutien