

N° 105

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1994 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VI

POLITIQUE DE LA VILLE

Par Mme Hélène MISSOFFE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Jacques Bimbenet, Claude Huriet, Franck Sérusclat, Louis Souvet, *vice-présidents* ; Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Charles Descours, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Roger Lise, *secrétaires* ; Louis Althapé, José Balarello, Henri Belcour, Jacques Bialski, Paul Blanc, Eric Boyer, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Francis Cavalier-Bénézet, Jean Chérioux, Jean-Paul Delevoye, François Delga, Mme Michelle Demessine, M. Jean Dumont, Mme Joëlle Dusseau, MM. Léon Fatous, Alfred Foy, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Paul Hammann, Roland Huguet, André Jourdain, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, Simon Loueckhote, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Charles Metzinger, Mme Hélène Missoffe, MM. Georges Mouly, Lucien Neuwirth, Louis Philibert, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Bernard Seillier, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10e législ.) : 536, 580, 581 et T. A. 66.

Sénat : 100 et 101 (annexe n° 3) (1993-1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
TRAVAUX DE LA COMMISSION	3
1. Audition du ministre	3
2. Examen de l'avis	5
INTRODUCTION	13
I. Du cadre de vie à l'emploi : l'évolution de la politique de la ville ...	16
II. Donner du travail sur place et améliorer la vie quotidienne : l'application du plan de relance du printemps 1993 à la politique de la ville	23
III. Clarifier et rationaliser : les objectifs de la nouvelle politique contractuelle de la ville	24
A. L'élaboration des contrats de ville	25
B. Les grandes orientations des contrats de ville	26
C. Les moyens financiers	29
IV. La politique d'intégration	33
V. Les observations de votre commission	36
1. Mieux informer sur les intentions du Gouvernement et clarifier les procédures	36
2. Renforcer la présence de l'Etat sur le terrain	37
3. Renforcer les mesures de prévention	38
4. Ne pas décevoir les attentes	38
CONCLUSION	39
ANNEXES	41
ANNEXE 1 : La définition progressive de la politique de la ville ...	42
ANNEXE 2 : Contrats de ville du XIe Plan	46

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I - AUDITION DU MINISTRE

La commission des Affaires sociales s'est réunie le mercredi 17 novembre 1993 sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, pour procéder à l'audition de Mme Simone Veil, ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville et de M. Philippe Douste-Blazy, ministre délégué à la santé, sur les crédits de leurs départements ministériels pour 1994.

Mme Simone Veil, ministre d'Etat, a présenté d'abord les grandes lignes de son budget. Elle a indiqué que les crédits de son ministère augmenteraient en 1994 de 13 %, soit 7 milliards de crédits supplémentaires et que quatre priorités seront privilégiées : le renforcement de la cohésion sociale, l'adaptation des moyens aux besoins en matière sanitaire, la mise en place d'une politique de la ville imaginative et ambitieuse et la mise à la disposition des services du ministère des moyens nécessaires à ses actions.

...

Abordant la politique de la ville, Mme Simone Veil, ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville, a rappelé que les grandes orientations en avaient été définies à l'occasion du débat sur la ville, à l'Assemblée nationale, en avril dernier.

Le budget de la Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain (DIV) s'élèvera en 1994 à 850 millions de francs. Cependant, en 1994, la répartition des crédits sera différente de ce qu'elle était jusqu'en 1993 puisqu'à la demande des élus locaux, les crédits de fonctionnement seront augmentés de 60 %. Les investissements bénéficieront des crédits prévus par le plan de relance (5 milliards de francs) ; la moitié de ceux-ci est déjà engagée et le reste le sera avant la fin de 1994. Ils serviront à des opérations de construction, de restructuration et de rénovation des équipements. S'y ajouteront des crédits prévus dans le cadre des contrats de plan et les crédits consacrés à la politique de la ville par les autres ministères (7 milliards).

Près de la moitié du budget de la DIV sera versée sous forme de subventions à des associations de quartier ; à cette occasion, une simplification des formalités administratives sera mise en oeuvre. Par ailleurs, une mission commune de l'inspection des affaires sociales et de l'inspection générale des finances analysera les difficultés financières des associations qui concourent à la politique de la ville.

Le ministre d'Etat a ensuite rappelé que les contrats de ville remplaceront toutes les conventions existantes : sur les 185 sites choisis, ces contrats permettront de mener une politique cohérente associant les autres collectivités territoriales ; 9,55 milliards y seront consacrés par l'Etat au cours de la période 1994-1998. Les négociations sont actuellement en cours avec les préfets, qui peuvent déjà disposer de 40 % des crédits qui leur sont destinés.

Elle a également souligné l'importance qu'elle attachait à la situation des fonctionnaires chargés de la politique de la ville.

Mme Simone Veil, ministre d'Etat, a enfin indiqué qu'elle souhaitait donner un coup d'arrêt à l'érosion des crédits de son ministère et remobiliser le personnel, notamment dans les services déconcentrés, qu'elle s'efforçait de rencontrer à chacun de ses déplacements en province.

...

En réponse aux questions de Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis du budget sur la ville, le ministre d'Etat a apporté les précisions suivantes :

- en ce qui concerne la cohérence de la politique de la ville, son ministère conserve le pouvoir décisionnel, notamment pour la signature des contrats de ville, la politique des grands projets urbains et la mise en oeuvre du plan de relance. Toutefois, ce pouvoir de coordination n'est pas complet puisque certains éléments importants de la politique de la ville, comme la définition des zones d'éducation prioritaires ou l'implantation des maisons de justice, relèvent d'autres ministères avec lesquels il convient de se concerter ;

- les sous-préfets délégués à la ville sont les délégués des préfets, ce qui permet de coordonner leurs actions ;

- afin de veiller à la bonne utilisation des subventions qui leur sont allouées, les associations seront conseillées et contrôlées par des agents placés auprès des sous-préfets ;

- enfin, en ce qui concerne la mise en oeuvre d'une politique volontariste du logement, il est certain que l'on constate des réticences de la part de certains maires. Le ministre du logement étudie cette question et des solutions sont recherchées avec les maires eux-mêmes.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a rappelé l'existence des programmes locaux de l'habitat qui visent à inciter les villes importantes à atteindre une proportion de 20 % de logements sociaux, à défaut de quoi elles doivent verser une "participation à la diversité de l'habitat".

Mme Marie-Madeleine Dieulangard s'est inquiétée de l'avenir du fonds social urbain (FSU) et d'une certaine "banalisation" des contrats de ville. Elle a regretté que soit rassemblé en une ligne budgétaire l'ensemble des crédits relatifs à la ville, ce qu'elle a estimé néfaste à une action dynamique en ce domaine. Enfin, elle a évoqué le problème de la qualification des gardes à domicile pour les personnes âgées.

En réponse à Mme Marie-Madeleine Dieulangard, Mme Simone Veil, ministre d'Etat, a confirmé le maintien du fonds social urbain ; elle a également précisé que la politique de la ville bénéficie toujours de crédits interministériels, globalisés contractuellement pour assurer la cohérence et la dynamique de cette politique. Enfin le ministre d'Etat a rappelé que les contrats de ville, au nombre de 185, qui se substitueront à 350 conventions diverses (Développement social des quartiers (DSQ), conventions de quartiers, etc.), correspondaient à une action volontariste et ciblée et ne risquaient donc pas de perdre de leur efficacité par une trop grande banalisation.

II - EXAMEN DE L'AVIS

La commission des Affaires sociales s'est réunie le mercredi 24 novembre 1993 sous la présidence de M. Claude Huriet, vice-président, pour procéder à l'examen du rapport pour avis de Mme Hélène Missoffe sur le projet de loi de finances pour 1994 (Affaires sociales, santé et ville : politique de la ville).

Après avoir rappelé que l'avis sur la ville remplaçait celui consacré, l'an dernier, à l'immigration et l'intégration, afin de se conformer à la nouvelle structure gouvernementale, Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis, a indiqué que la politique de la ville faisait partie des priorités du Gouvernement, qui y consacra en 1994 plus de 10 milliards de francs. Tout en s'inscrivant dans une certaine continuité, cette politique est infléchie dans le sens d'une simplification des instruments juridiques et d'un resserrement des dispositifs autour de 185 sites prioritaires.

Puis le rapporteur pour avis a retracé l'évolution de la politique de la ville. Depuis 1977 et les premières conventions "habitat et vie sociale", cette politique s'est peu à peu déplacée de la réhabilitation des logements et de l'amélioration du cadre de vie vers une prise en compte globale des difficultés des quartiers défavorisés : réhabilitation du quartier, lutte contre la délinquance, développement de l'activité économique, création ou maintien de commerces et de services publics de proximité, désenclavement des quartiers par la création de réseaux de transports et, désormais, création d'emplois. En outre, l'implication des habitants à travers la vie associative est l'un des axes majeurs de cette politique, en grande partie conventionnelle, qui s'inscrit dans la durée du Plan. Les collectivités territoriales, et surtout les communes, en sont les partenaires essentiels.

Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis, a alors rappelé qu'il existait six types de conventions qui se sont ajoutées au fil des années, parfois sous la pression des événements comme en 1981 (Vénissieux) ou en 1990 (Vaulx-en-Velin) : les conventions de développement social des quartiers (DSQ), les conventions de quartiers, les conventions ville-habitat, les contrats de ville (jusqu'à présent expérimentaux), les programmes d'aménagement concerté (Pactes urbains) et les contrats d'action prévention (CAP).

Elle a ensuite précisé que les inflexions données à la politique de la ville résultaient du débat d'orientation qui avait eu lieu à l'Assemblée nationale en avril dernier. L'accent avait été mis sur la nécessité de mieux prendre en compte les difficultés liées à l'emploi et de réorganiser les modalités de mise en oeuvre de cette politique.

Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis, a alors retracé l'action du Gouvernement depuis sa nomination. Celui-ci, dans le cadre du plan de relance du printemps dernier, a consacré 5 milliards à la politique de la ville ; 60 % des crédits sont mis à la disposition des ministères et 40 % à celle des préfets. Trois objectifs sont visés : concourir à une reprise de l'activité économique, notamment dans le bâtiment et les travaux publics (BTP), créer des emplois en liant l'octroi des chantiers à des recrutements locaux (surtout de jeunes), et réhabiliter ou implanter des équipements publics ; 2,6 milliards de francs sont réservés à ces derniers, 1,8 milliard va au logement, au désenclavement et à l'environnement et 0,6 milliard à des "grands projets urbains".

Le rapporteur pour avis a ensuite exposé les objectifs de la nouvelle politique contractuelle définis par le comité interministériel des villes du 29 juillet 1993.

Dans un souci de simplification et d'efficacité, les six types de conventions seront remplacés par le seul contrat de ville, prévu pour la durée du XIe Plan. Des conventions de sortie seront conclues pour les quartiers en DSQ non retenus parmi les 185 sites (villes ou agglomérations) où seront signés les nouveaux contrats de ville. Ces sites ont été sélectionnés sur la base de trois critères : taux de chômage, taux de jeunes et taux de personnes d'origine étrangère. Les contrats, en cours de négociation, seront signés avec les communes mais le Gouvernement souhaite que les autres collectivités territoriales y participent financièrement.

Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis, a indiqué qu'on retrouvait dans les contrats de ville les six grandes orientations définies par le ministre d'Etat : renforcement et adaptation aux besoins des services publics implantés dans les quartiers (ce qui suppose d'y intéresser les fonctionnaires), mise en place d'outils de développement économique (insertion par l'économique et passation de marchés publics sous réserve d'embauches sur place), promotion d'une politique de santé publique, poursuite et intensification des actions de prévention de la délinquance, réhabilitation des logements et des espaces urbains et développement de la vie associative.

Pour renforcer le rôle de l'Etat sur le terrain, le Gouvernement a nommé quinze nouveaux sous-préfets à la ville, portant ainsi leur nombre à trente.

Sur cinq ans, 8,76 milliards de francs seront consacrés aux contrats de ville. 2,27 milliards sont gérés par le ministère de la ville, 5,07 milliards par le ministère du logement et 1,4 milliard par d'autres ministères. A ces sommes s'ajouteront les crédits de droit commun des autres ministères, et notamment de l'éducation

nationale pour les zones d'éducation prioritaires (ZEP), ou du travail pour la politique de l'emploi .

Ainsi, au titre de 1994, alors que les crédits du ministère consacrés à la ville s'élèvent à 850,34 millions, la politique de la ville bénéficiera, en raison des crédits d'autres ministères, du fonds d'action social (FAS), des contributions de solidarité urbaine, des fonds européens et des programmes de la Caisse des dépôts, pour plus de 8 milliards. A cela s'ajoutent les crédits du plan de relance, répartis sur 1993 et 1994. Au total, la politique de la ville disposera de plus de 10 milliards.

Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis, a ensuite présenté la politique d'intégration qu'entend mener Mme Simone Veil, ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville.

Si les questions relatives au contrôle des flux migratoires sont résolues ou sur le point de l'être, du moins juridiquement, les problèmes d'intégration restent entiers dans la mesure où, aux difficultés d'ordre culturel ou religieux, s'ajoutent celles liées à l'emploi.

Le Gouvernement fait reposer sa politique d'intégration sur deux priorités : l'accueil des étrangers et l'accès aux services publics. L'information des jeunes sur la réforme du droit de la nationalité et le développement de l'action en faveur des femmes sont également privilégiés.

Le FAS sera chargé d'appliquer cette politique et a reçu des instructions très précises, les préfets devant s'assurer du respect de ses missions.

Le rapporteur pour avis a, enfin, précisé que la politique d'intégration relevait de la politique de la ville, et qu'à ce titre, elle ferait l'objet d'un volet spécifique des contrats de ville.

En conclusion, Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis, a énuméré plusieurs points qui devraient être davantage pris en compte dans la politique de la ville. Il conviendrait, tout d'abord, que le Gouvernement informe mieux de ses intentions et que les procédures d'élaboration des contrats de ville soient davantage clarifiées ; elle a notamment observé qu'il serait souhaitable que les départements et les régions soient consultés avant la signature des contrats, dans la mesure où ces collectivités sont sollicitées financièrement, et que les collectivités soient informées des intentions du Gouvernement afin de leur permettre de coordonner leurs interventions dans le domaine de la ville.

Puis, à propos du renforcement de la présence de l'Etat sur le terrain, elle s'est interrogée sur les moyens dont disposaient les préfets et surtout les sous-préfets à la ville pour faire face aux tâches qui leur sont confiées, telles que le conseil et le contrôle des associations.

Observant qu'il y avait une certaine incompatibilité entre les missions de service public et les exigences de rentabilité que l'on imposait à certaines administrations, elle s'est demandée dans

quelle mesure les contrats de ville pouvaient résoudre cette contradiction, fréquente en matière d'aménagement du territoire.

Enfin, elle a rappelé que la motivation des fonctionnaires qui acceptent de travailler dans les quartiers difficiles supposait des mesures réellement incitatives qui, jusqu'à présent, semblaient avoir été insuffisantes.

Abordant la question de la nécessaire diversité de l'habitat, seule susceptible de prévenir les difficultés, **Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis**, s'est interrogée sur la façon d'éviter la "ghettoïsation" spontanée ou volontaire des villes. Les dispositions en vigueur, les programmes locaux de l'habitat et les pénalités y afférents, ne semblent, en effet, pas suffisants. Le rapporteur pour avis s'est alors demandé dans quelle mesure il était possible d'aller au-delà de la législation actuelle pour inciter à une meilleure répartition de l'implantation des habitations à loyer modéré (HLM) et quel rôle devait être confié aux maires en ce domaine.

Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis, s'est également interrogée sur l'opportunité de modifier les dates et les durées de vacances scolaires, afin d'éviter que les jeunes ne soient trop laissés à eux-mêmes.

Enfin, soulignant la nécessité de ne pas décevoir les attentes des élus et du monde associatif, sur qui repose en grande partie l'application de la politique de la ville, le rapporteur pour avis s'est inquiété du retard pris dans le versement des crédits du plan de relance, ce qui empêche les projets préparés au mois de juillet de recevoir un début de réalisation avant la fin de l'année, contrairement aux engagements.

Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis, s'est également demandé si le budget de la ville, une fois consommés les crédits du plan de relance, sera à la hauteur des besoins des 185 sites.

En conclusion, considérant que l'effort de l'Etat se situait à un niveau très appréciable et que les orientations définies lui paraissaient, sous réserve de ses observations, de nature à apporter des réponses aux besoins des 3 millions de personnes concernées, **Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis**, a proposé de donner un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la ville.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard est alors intervenue pour regretter les conditions dans lesquelles s'était déroulée la négociation en vue de déterminer les sites éligibles aux contrats de ville ainsi que le peu de temps laissé à l'élaboration des projets. La brièveté des délais a empêché les élus de tenir compte, pour une meilleure coordination des actions, des contraintes de l'intercommunalité. Elle a également regretté que les conventions d'action de prévention destinées à prévenir la délinquance soient intégrées aux contrats de ville pour une durée de cinq ans, alors qu'il est très difficile de savoir quelle sera l'évolution de la délinquance sur une période aussi longue. Elle a manifesté sa crainte de voir disparaître les subventions versées par les départements et les régions aux opérations "Anti-Étés-Chauds" en raison de

l'inscription de cette action dans le contrat de ville. Elle a également déploré le manque de moyens des centres d'information sur les droits des femmes (CÉDIF), et a souhaité que les services publics disposent d'antennes et de fonctionnaires formés à l'accueil dans ces quartiers difficiles.

En réponse, Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis, a exprimé son accord sur la nécessité de tenir compte de l'intercommunalité et a rappelé qu'elle-même s'était inquiétée des conditions dans lesquelles avait été préparée la négociation des contrats de ville. Mais elle a souligné les progrès accomplis en matière de simplification des dispositifs juridiques et s'est félicitée de l'effort financier consenti par le Gouvernement.

A propos de la prévention de la délinquance, problème réel et complexe, le rapporteur pour avis a souligné, citant l'exemple de l'ilotage, combien il était difficile, au regard du statut actuel de la police, de faire coïncider la présence des policiers et celle des délinquants au sein des quartiers. Sans doute faudrait-il reconsidérer les conditions de fonctionnement du service public de la police.

Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis, a ensuite précisé que les contrats de ville feraient l'objet d'un bilan à mi-parcours afin d'en permettre l'adaptation, et que les CEDIF relevaient des secteurs des affaires sociales et non de la ville. Enfin, elle s'est déclarée favorable au développement des services publics dans les quartiers défavorisés, suggestion qu'elle avait elle-même formulée dans son rapport pour avis.

M. José Balarello a rappelé combien avait été grave l'erreur de construire des grands ensembles alors que l'on sait aujourd'hui que la moyenne souhaitable est de trente logements. Il a aussi constaté que certaines populations causaient plus de difficultés que d'autres et s'est interrogé sur les moyens à éviter le phénomène de "ghettoïsation". Il a rappelé qu'il avait déposé un amendement, voté par le Sénat, mais supprimé par l'Assemblée nationale, à la loi d'orientation sur la ville afin d'imposer des quotas de populations. Cette préoccupation a été reprise dans une proposition de loi qu'il a déposée récemment.

M. José Balarello a ensuite décrit le processus conduisant, à partir d'un seuil de 8 % de personnes en difficulté, au départ des autres et à leur remplacement par une population à problème, au point de rendre la situation conflictuelle. Ce processus se retrouve même dans des ensembles réhabilités. Or, actuellement, vouloir contingenter les logements en fonction des caractéristiques des populations risque d'être sanctionné pour ségrégation. Il convient donc de disposer des moyens juridiques permettant d'éviter d'en arriver là. Cela n'exclut pas, en outre, la construction de terrains de sports et la création de postes d'animateurs facilitant le développement du tissu associatif. La présence des élus sur le terrain est également nécessaire.

En réponse, si Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis, a admis le caractère néfaste des grands ensembles, elle a

souligné, à son tour, que la qualité de l'habitat d'origine n'empêche pas la dégradation de certains quartiers, ni les problèmes de délinquance. Elle a souhaité que des efforts soient faits pour développer la vie associative et s'est interrogée sur les raisons qui poussent certaines villes à accepter sur leur sol des logements sociaux et d'autres à les refuser.

M. Louis Souvet a interrogé le rapporteur pour avis sur les critères ayant permis de sélectionner les 185 sites et sur l'importance des tâches confiées aux sous-préfets à la ville. Il a souligné, en outre, combien il était important de mettre en place des structures aidant les associations à s'implanter et à vivre.

En réponse, **Mme Hélène Missoffe**, rapporteur pour avis, a précisé que les sous-préfets à la ville avaient pour tâche exclusive de mettre en oeuvre la politique de la ville, ce qui n'empêchait pas les sous-préfets d'arrondissement de s'en occuper également. Elle a également indiqué que si le taux de HLM n'était pas retenu comme critère de sélection pour les sites des contrats de ville, c'était parce qu'il était sous-jacent aux autres critères.

Mme Marie-Claude Beaudeau, à propos des concentrations de population, s'est interrogée sur les raisons qui poussaient les organismes de HLM à louer les logements à des familles bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement, observant que cela les assurait de recevoir un minimum de loyer. Elle a également souligné la responsabilité de la crise et des difficultés d'emploi dans la situation des quartiers défavorisés ; enfin, elle a évoqué le lien existant entre la délinquance et l'échec scolaire, qui devrait conduire à veiller à la qualité de la formation des maîtres et à l'accueil des enfants après l'école. Elle a conclu en rappelant combien étaient nombreuses les familles ayant succombé aux difficultés.

En réponse, **Mme Hélène Missoffe**, rapporteur pour avis, a déclaré partager la plupart de ces analyses, et est revenue sur les questions d'affectation de logement, soulignant les problèmes posés, par exemple, par la polygamie, difficile à résorber et concernant environ 200.000 personnes, ou l'absence des structures paternelles traditionnelles dans les familles maghrébines. La présence d'éducateurs se révèle donc absolument nécessaire, de même qu'une concertation avec les autres ministères, par exemple l'éducation nationale pour les zones d'éducation prioritaires.

M. Pierre Louvot a souligné l'importance des enjeux de la politique de la ville et s'est félicité de l'importance des crédits qui y sont consacrés. Il s'est déclaré favorable à la prévention, qui suppose cependant une coordination permanente des actions de toutes les instances concernées.

En réponse, **Mme Hélène Missoffe**, rapporteur pour avis, a remarqué que parfois la prévention devait être remplacée par des actions "curatives" et qu'il revenait aux sous-préfets à la ville de coordonner l'action des différents intervenants. Elle a en outre rappelé que la politique actuelle s'inscrivait dans la continuité et qu'il ne fallait pas noircir la situation.

M. Claude Huriel, président, a évoqué l'incidence de la monoparentalité sur les difficultés de certains quartiers et s'est inquiété de la désaffection des jeunes pour la vie associative.

En réponse, **Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis**, a précisé que dans le Val d'Oise, 30 % des demandes de logements en HLM provenaient de familles monoparentales. Celles-ci ont des difficultés à se voir attribuer un logement, sans doute en raison de leurs faibles ressources et des problèmes de petite délinquance que peut engendrer l'absence des parents, après l'école.

Mme Michelle Demessine a souligné l'importance de la drogue dans ces quartiers, souhaitant que la politique de la ville intègre le traitement de ce problème.

Tout en reconnaissant l'importance de cette remarque, **Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis**, a rappelé que la politique de la ville n'avait pas vocation à traiter tous les problèmes et que d'autres ministères menaient des politiques de lutte contre ce fléau, qui concouraient indirectement à la politique de la ville.

Puis, suivant l'avis de son rapporteur, la commission a décidé d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits budgétaires affectés à la politique de la ville.

Mesdames, Messieurs,

L'année dernière, la commission des Affaires sociales avait présenté un avis budgétaire sur la politique de l'immigration et de l'intégration, politique qui, en raison de son caractère interministériel, était coordonnée par un secrétariat d'Etat à l'intégration. Le Gouvernement de M. Edouard Balladur ne reprend pas cette structure ministérielle. En revanche, une place d'importance est donnée à la politique de la ville puisqu'elle relève désormais, non plus d'un secrétariat d'Etat, mais d'un ministre d'Etat, Mme Simone Veil, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville.

Il a donc paru opportun à votre commission de transformer l'avis budgétaire sur l'intégration et l'immigration en un avis sur la politique de la ville, cette dernière incluant les actions d'intégration traditionnellement de la compétence des affaires sociales (Direction de la population et des migrations).

La politique de la ville, infléchie en 1988 pour prendre en compte les tensions sociales qui s'étaient manifestées dans certains quartiers de plusieurs grandes villes et y intégrer plus concrètement le développement social et urbain, a pris une importance de plus en plus grande qui a conduit à la reconnaissance de la place éminente qu'elle occupe dans la répartition des compétences gouvernementales ; cette reconnaissance se manifeste également par l'élaboration, pour la première fois, d'un document budgétaire distinct, regroupant les crédits du ministère consacrés à la ville. Ce "bleu" complète le "jaune", publié depuis 1990 en application de l'article 115 de la loi de finances pour 1990, qui recense les crédits affectés à la politique des villes et au développement social urbain par une dizaine de ministères dans des cadres divers, les financements versés au titre de la solidarité financière entre les communes de l'Ile-

de-France et les subventions des fonds structurels de la Communauté européenne.

L'importance qu'attache le Gouvernement à la politique de la ville est aussi révélée par l'organisation du premier grand débat d'orientation de la nouvelle législature, à l'Assemblée nationale, les 27 et 28 avril dernier.

Dès le 4 juin, Mme Simone Veil a annoncé que 5 milliards de francs seraient consacrés à la politique de la ville au titre du plan de relance. Quant aux crédits spécifiques réservés en 1994 à cette politique par son ministère et la dizaine d'autres qui y concourent, ils s'élèveront à 7,5 milliards. Au total, la politique de la ville bénéficiera en 1994 de plus de 10 milliards, ce qui correspond à un doublement de l'effort budgétaire, par rapport à 1993.

La politique mise en oeuvre par le nouveau Gouvernement a été définie par le comité interministériel des villes qui s'est tenu le 29 juillet 1993 ; celui-ci a repris les grandes orientations dégagées au cours du débat du mois d'avril. Il ne s'agit pas de rompre avec la politique menée antérieurement, mais de la clarifier et de la simplifier pour permettre une meilleure mobilisation des moyens juridiques et financiers ainsi que des énergies de tous les acteurs.

En conséquence, les inflexions à la politique conventionnelle menée depuis quelques années visent d'une part à resserrer le dispositif autour de 185 sites prioritaires (villes ou agglomérations) au titre des contrats de ville, à favoriser l'activité économique et l'emploi, à remédier à la dégradation des équipements publics et des logements au titre du plan de relance, enfin à améliorer la présence et l'action de l'Etat sur les sites en renforçant l'autorité des préfets, en recherchant une plus grande cohérence des interventions des différents ministères, et en favorisant l'action des associations grâce à l'augmentation des crédits de fonctionnement dont une large part leur reviendra sous forme de subventions.

Cette politique est donc actuellement dans une phase transitoire puisque le plan de relance n'en est encore qu'à ces tous débuts et que les contrats de ville sont en cours de négociation.

Approuvée dans ses grandes lignes par votre commission, cette politique n'en suscite pas moins quelques inquiétudes.

C'est pourquoi elle formulera plusieurs observations qui ne porteront pas seulement sur la mise en oeuvre de cette politique, mais aussi, dans la mesure où il en est encore temps, sur sa définition, car s'agissant d'une politique inscrite dans la durée du Plan, il lui

semble plus opportun de prévenir certaines difficultés plutôt que de tenter de les corriger.

*

La politique de la ville, dont l'objet est avant tout de soigner le "mal des banlieues", a pris naissance en 1981 avec "l'été chaud" du quartier des Minguettes à Vénissieux. La prise de conscience brutale des problèmes sociaux des quartiers défavorisés a alors poussé à la mise en place progressive de nombreuses instances et structures juridiques qui vont peu à peu caractériser ces interventions de l'État (voir annexe 1). De nouveau, en 1990, les événements de Vaulx-en-Velin vont inciter à la création d'un ministère de la ville ; cette politique perd son caractère expérimental pour accéder à une certaine maturité. Parallèlement, les crédits, toutes sources confondues, ont cru de façon très importante ; ainsi, entre 1990 et 1993 ils sont passés de 3 milliards à 7,5 milliards.

Malheureusement, les résultats ne sont pas à la hauteur des attentes. La multiplication des structures juridiques et des expériences, la difficile coordination des différents intervenants, ont conduit le comité national d'évaluation, créé en 1991, à rendre des conclusions plutôt négatives (décembre 1992), tandis que sociologues, observateurs, voire acteurs sur le terrain, ont décelé certaines déceptions ou ressentiments, tant parmi les bénéficiaires de cette politique que parmi les élus qui y avaient collaboré. Ces difficultés sont apparues nettement au cours du débat à l'Assemblée nationale.

Cela s'explique certes par les errements de cette politique, mais aussi, et sans doute en grande partie, parce que la cause première des difficultés rencontrées par les quartiers concernés est à rechercher dans la récession économique, dans le chômage et dans l'absence de perspectives d'avenir offertes aux nombreux jeunes qui y habitent. Il ne suffit plus aujourd'hui de réhabiliter les logements et les cités, il faut désenclaver, faciliter les transports -ce qui est assez facilement réalisable-, mais surtout créer des emplois et donner les moyens de s'y préparer pour que les adolescents d'aujourd'hui ne se laissent pas aller au désœuvrement, à la délinquance petite ou grande. Trop de jeunes gens de trente ans, qui n'ont connu que le chômage ou les stages "parking", leur offrent l'exemple de cette "réussite" marginale. Là est certainement aujourd'hui le véritable enjeu de la politique de la ville.

Elle est ambitieuse, impossible même à atteindre dans ce seul cadre, mais votre commission s'attachera à montrer qu'elle commence par des mesures simples, parfois de bon sens, dont le seul

inconvéniént est de bousculer quelques certitudes et quelques habitudes.

Nous ne pouvons en effet, comme l'a souligné le Premier ministre, laisser s'instaurer en France "une société à deux vitesses", ni refuser de répondre à l'inquiétude légitime de nos concitoyens.

I. DU CADRE DE VIE À L'EMPLOI : L'EVOLUTION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Loin de reposer essentiellement sur l'Etat, la politique de la ville relève d'abord, depuis les lois de décentralisation, sur les collectivités locales et avant tout sur les communes. Mais l'Etat, garant de la solidarité nationale, se doit d'intervenir pour aider les collectivités les plus en difficulté. En outre, ses pouvoirs régaliens lui réservent une zone de compétence exclusive, notamment dans les domaines de la justice et de la sécurité. Cela explique que la politique de la ville soit avant tout contractuelle.

Dès 1977, l'effort a porté sur la rénovation du bâti et sur l'aménagement urbain, avec les premières conventions "habitat et vie sociale". Cet effort de réhabilitation des logements sociaux s'est toujours poursuivi, avec des concours très importants de budget de l'Etat par l'intermédiaire de la prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS). Il s'est depuis accompagné d'un effort particulier de requalification urbaine d'ensemble avec, à partir de 1991, les "grands projets urbains". 541 millions de francs par an ont été consacrés à la réhabilitation des logements dans le cadre du Xe Plan.

D'autres préoccupations s'y sont peu à peu ajoutées. L'amélioration des services publics dans les quartiers défavorisés, le développement économique des quartiers, la sécurité (avec dès 1983, le Conseil national de prévention de la délinquance), enfin les aides et les incitations à la participation des habitants à la vie de la cité au travers de la vie associative.

Ces actions s'inscrivent à la fois dans le court terme, ce dernier souvent sous la pression de l'événement, ou en raison des changements de ministre, et dans le moyen terme.

Les évolutions récentes sont les suivantes :

• *Un nouveau cadre juridique*

Ce nouveau cadre juridique a été défini progressivement par les mesures d'application des lois Besson, relative au logement des plus démunis (loi du 31 mai 1990) et Delebarre (loi d'orientation sur la ville du 13 juillet 1991).

Pour l'application de la première, il convenait de dresser les plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées et de négocier, site par site, des "protocoles d'occupation du patrimoine social". Si les plans ont été négociés de manière satisfaisante, la sortie des "POPS" s'est avérée décevante en terme d'attribution des logements aux publics visés.

Pour la seconde, il s'agissait de prendre les décrets d'application nécessaires, dont la publication dépendait pour une part du ministre chargé de la ville et, pour l'essentiel, du ministre chargé de l'urbanisme et du logement. La loi visait notamment à régler la répartition de l'habitat social entre les communes, mais également à fixer de nouvelles modalités d'attribution des logements HLM. C'est ainsi qu'est généralisée la commission d'attribution dont le maire ou son représentant est membre de droit. Les pouvoirs du maire sont donc importants et dépassent souvent son contingent d'attribution de 20 %.

• *La présence de l'Etat*

Un deuxième ensemble de mesures a porté sur l'amélioration des services publics dans le quartier, soit en facilitant la carrière des fonctionnaires (avantage d'ancienneté), soit en développant les formations, soit enfin en encourageant les "projets de service public de quartier" (fédérer les initiatives de différentes administrations).

Pour le service public de l'éducation, les mesures ont porté sur le renforcement de la présence des adultes dans les établissements des quartiers (affectation prioritaire ou création de postes d'ATOS (1) et de médecins scolaires ; présence renforcée d'appelés du service national "ville" ; désignation de 80 "établissements sensibles"). Elles ont aussi encouragé l'accompagnement ou le soutien scolaire (charte nationale). Elles ont enfin étendu l'opération "Ecole ouverte", lancée à l'été 1991, à une centaine d'établissements.

En matière de prévention de la délinquance et de sécurité, la présence policière sur le terrain a été accrue grâce au recrutement de policiers auxiliaires : l'ilotage a été pratiqué plus largement (mais d'après les informations recueillies par votre rapporteur, la

(1) Personnel administratif, technicien, ouvrier et de service.

combinaison du manque d'effectifs et du statut ne permet pas à cette formule de fonctionner correctement) ; des tentatives ont été menées pour regrouper les services de police départementaux ; surtout il a été demandé aux préfets de passer avec les villes les plus importantes des "projets locaux de sécurité", recensant les besoins et les moyens de les satisfaire. Les conseils départementaux de la prévention de la délinquance ont été réformés (décret du 1er avril 1992) pour mieux y associer le conseil général ; les crédits "prévention" ont été accrus et une analyse des contrats d'action de prévention réalisée (les actions ont été réorientées en particulier vers la prévention de la récidive et vers l'attention portée aux parents). Le nombre de "maisons de justice" a été élevé à 25 ; des moyens supplémentaires ont été mis à la disposition des juridictions dans les 13 départements les plus importants pour la politique de la ville ; des "correspondants justice", dans ces départements, ont été placés auprès des préfets. Les opérations "prévention-été" ont été maintenues pour un montant de 40 MF au titre de la participation de l'Etat.

Dans le domaine des autres services publics, des initiatives ont été lancées en matière de transports collectifs (jusqu'à étrangers à la politique de la ville) et d'amélioration des services publics de l'emploi et de la poste. Mais ces initiatives sont restées limitées en raison de leur coût.

• *Le développement de la vie économique des quartiers*

Un troisième ensemble de mesures a concerné la vie économique des quartiers. Il convient d'évoquer à cet égard trois domaines.

Les pouvoirs publics se sont efforcés de faciliter dans les quartiers la mise en oeuvre des mesures "emploi". En liaison avec le ministère du travail, l'insertion par l'économique (entreprise d'insertion, associations intermédiaires, régies de quartiers) a été développée, dans le cadre notamment de "plans locaux d'insertion par l'économique" permettant de coordonner les moyens.

L'implantation des commerçants et artisans dans les quartiers, de même que le maintien en activité des commerces existants, en particulier dans les "centres commerciaux", ont fait l'objet des travaux d'un groupe de réflexion interministériel réuni en 1992 et de premières mesures en direction des chambres de commerce en novembre 1992. Mais ces mesures n'ont pas reçu pour l'instant d'application.

Enfin, l'Etat a passé, avec des entreprises du BTP, des protocoles d'accord en vue d'associer ces entreprises aux efforts de rénovation des quartiers.

• *La réhabilitation des quartiers particulièrement dégradés*

La quatrième série de mesures a visé à organiser dans un petit nombre de sites particulièrement dégradés des opérations de requalification lourde, baptisées "grands projets urbains". Il s'est agi d'une part de déterminer les sites pouvant rassembler à la fois les signes d'une situation préoccupante, mais aussi d'un engagement de la municipalité et de perspectives réelles de développement. D'autre part, d'approfondir des études de faisabilité d'opération. Enfin, de procéder à des concours de projets pouvant mener à des réalisations. Ces étapes ont été franchies pour quelques sites (Clichy-Montfermeil, Vénissieux, en particulier). Les autres sites (Tourcoing, Marseille, Mantes-la-Jolie, Argenteuil, Gennevilliers) en sont restés aux études préliminaires. Pour accélérer ce processus, le Gouvernement a fait préparer les textes nécessaires à la création d'un établissement public national chargé de la gestion de ces opérations.

• *La préparation du XIe Plan*

Une cinquième série de mesures a conduit à préparer, au niveau central, en étroites relations avec la DATAR, les contrats de ville du XIe Plan, se substituant aux conventions "DSQ" (Développement social des quartiers) du plan précédent, par décision du Premier ministre en mai 1992. Une première liste de sites éligibles, choisie sur le fondement des propositions faites par les préfets, a été arrêtée en février 1993 ; elle rassemblait 165 agglomérations. Parallèlement, des instructions ont été adressées aux préfets afin de préciser les modalités de préparation des contrats et leurs contenus, dans le cadre ou non d'une cellule interministérielle comprenant, outre la DATAR et le Commissariat général du Plan, les ministères de l'intérieur, du budget et des DOM-TOM.

• *L'implication des habitants*

La dernière série de mesures a consisté à encourager l'expression des résidents des cités, par le renforcement des liens avec les élus et du tissu associatif.

C'est ainsi que le principe de réserver 1 % des crédits de la politique de la ville au fonctionnement des associations a été acquis au comité interministériel des villes (CIV) du 3 mars 1992, lequel a aussi institué une régie d'avances auprès des préfets pour le financement rapide des "petits" projets. Le même CIV a souhaité encourager, parallèlement à la mise en oeuvre de la loi d'orientation du 6 février 1992 (administration territoriale), l'institution d'adjoints au maire à compétence géographique et de conseils de quartiers : mais ces mesures n'ont guère eu de suite. Enfin, un programme de "Maisons du citoyen" a été lancé par le CIV du 12 novembre 1992, afin

de faciliter la vie sociale et collective des jeunes, par la création ou la rénovation des centres d'animation de quartiers.

Plus généralement, les dernières années ont vu apparaître de nombreuses associations et la politique menée en 1992-1993 a cherché à encourager un mouvement qui reste primordial pour les quartiers.

Au terme de ce bref rappel, un bilan de la mise en oeuvre de la politique de la ville peut être esquissé par le recensement des différentes conventions en cours en 1993 qui, pour une large part, arrivent à échéance avec le X^e Plan. Six types de conventions sont en vigueur :

- *les conventions de développement social des quartiers (DSQ)* ; celles-ci s'inscrivent dans le cadre des contrats de plan Etat-région pour l'ensemble des régions sauf l'Auvergne ; 271 conventions de ce type ont été passées durant le X^eme plan (1989-1993) bénéficiant à 387 quartiers en France métropolitaine et 25 conventions dans les départements et territoires d'Outre-mer. Le périmètre d'intervention de ces conventions est le quartier, plusieurs quartiers distincts d'une ville pouvant être inscrits dans une même convention.

- *Les conventions de quartier* ; durant la période 1989-1993, 136 conventions de quartier bénéficiant à 159 quartiers ont été passées directement entre l'Etat et les communes. Ces conventions, dont la teneur et la durée devaient à l'origine être plus "légères" que celles des conventions de développement social des quartiers, sont rapidement venues compléter le dispositif DSQ, soit pour accompagner les sorties du IX^eme plan, soit pour pallier l'absence de contractualisation comme dans la région Auvergne. Ces conventions se sont ainsi appliquées à des quartiers dont les caractéristiques générales tant géographiques que socio-démographiques ou urbaines étaient très voisines de celles des quartiers en "développement social des quartiers".

- *Les conventions ville-habitat* : entre 1989 et 1992, 113 conventions ville-habitat ont été passées. Ces conventions, pour 107 d'entre elles, concernaient une seule commune et 21 étaient passées à l'échelon intercommunal.

Les régions peu urbaines comme la région Bretagne, la région Auvergne, la région Aquitaine et la région Midi-Pyrénées ont le plus utilisé cette procédure avec 52 contrats passés.

Les conventions ville-habitat ont plutôt été mises en oeuvre au profit de villes moyennes et de petites villes dont la composition sociale ou la richesse économique ne présentent pas de

différence notable avec l'ensemble des villes de ce type. Elles sont appelées à disparaître, la loi d'orientation pour la ville ayant institué les plans sociaux pour l'habitat.

- *Les contrats de ville* ; 13 contrats de ville expérimentaux ont été signés depuis 1990, il s'agit de Saint-Dié des Vosges, Saint-Denis de la Réunion, Saint-Nazaire, Marseille, Creil, le Creusot Montceau-les-Mines, Dunkerque, Reims, Lille, Lyon, Toulouse, le Mantois-Val de Seine, Nouméa.

Ces contrats avaient vocation à regrouper l'ensemble des communes de l'agglomération concernées par des dysfonctionnements urbains et à mettre en oeuvre un projet global de développement.

- *Les Pacts urbains (Programmes d'aménagement concerté du territoire)* ; ces programmes, au nombre de 28, menés conjointement avec la DATAR concernaient des zones géographiques dont les périmètres pouvaient aller du simple quartier (Le Havre) à un ensemble très dispersé comme la Thiérache, mais ils cherchaient généralement à coïncider avec les bassins d'emploi ou des vallées industrielles. Leur caractéristique principale était de s'appliquer à des régions lourdement touchées par la reconversion économique et présentant de graves dysfonctionnements urbains.

- *Les contrats d'action prévention (CAP)* ; à ces contrats de politique urbaine s'ajoutent les contrats d'action de prévention passés en matière de sécurité et de prévention de la délinquance. Ils conjuguent les efforts de l'Etat et des collectivités locales ayant constitué, sur leur territoire, des conseils communaux ou intercommunaux de prévention de la délinquance. 470 CAP sont actuellement en cours. Les CAP constituent une procédure entièrement déconcentrée, de plus en plus articulée avec la politique de la ville.

*

Au recensement général de la population de mars 1990, 2 930 000 habitants vivaient dans les quartiers concernés par l'une ou l'autre de ces conventions, soit 5 % de la population métropolitaine totale. Les quatre grandes régions urbaines totalisaient 55 % de la population des quartiers soit :

- Ile-de-France :	21,6 %
- Nord-Pas-de-Calais :	13 %
- Provence-Alpes-Côte d'Azur :	10,8 %
- Rhône-Alpes :	9,6 %

Leurs caractéristiques sont l'absence de qualification et la jeunesse : 77 % de la population active des quartiers est soit employée, soit ouvrière, le taux national étant pour ces deux catégories de 59 % ; le pourcentage d'ouvriers non qualifiés dans les quartiers est de 20 % contre 12 % dans l'ensemble de la population active métropolitaine. Un tiers (33 %) des habitants des quartiers prioritaires a moins de 20 ans pour un taux national de 26,5 %. Inversement, si 20 % de la population française sont âgés de plus de 60 ans, ce taux est de 13 % dans les quartiers. 34 % des personnes de 15 ans et plus ne poursuivant pas d'études sont sans diplôme (26 % au niveau national).

La majorité des logements des quartiers prioritaires fait partie du patrimoine HLM ; 55 % des ménages en sont locataires (14,6 % pour la France entière). Près d'un tiers (31,1 %) des logements appartient à des immeubles de 20 logements ou plus, presque autant (30,2 %) se trouvent dans des immeubles de 10 à 20 logements ou plus. Les deux tiers des logements (65 %) des quartiers ont été construits durant la période 1949-1974 (période des grands ensembles) alors qu'un tiers seulement des résidences principales en France date de cette époque. Les logements de trois et quatre pièces représentent 61,3 % des résidences principales des quartiers.

En 1990, le taux de chômage, au sens du recensement, dans les quartiers prioritaires était pratiquement le double (19,7 %) de celui de la France entière (10,8 %). Entre 1982 et 1990, le chômage des quartiers est passé de 14,4 % à 19,7 % alors que la moyenne nationale passait de 8,9 % à 10,8 %.

*

A la suite du débat qui s'est tenu à l'Assemblée nationale les 27 et 28 avril dernier, le comité interministériel des villes a adopté les grandes orientations de la politique de la ville pour les cinq années à venir. Il a pris les premières dispositions de mise en oeuvre du plan de relance et a fixé les priorités auxquelles doivent répondre les contrats de ville, qui ont vocation à remplacer l'ensemble des procédures conventionnelles antérieures. Il a également fixé à 9,5 milliards de francs l'enveloppe de ces contrats pour la période 1994-1998.

II. DONNER DU TRAVAIL SUR PLACE ET AMÉLIORER LA VIE QUOTIDIENNE : L'APPLICATION DU PLAN DE RELANCE DU PRINTEMPS 1993 À LA POLITIQUE DE LA VILLE

Parmi les mesures d'urgence prises dans le cadre du plan de relance de l'économie, certaines concernent la ville. 5 milliards y sont consacrés, 60 % à la disposition des ministères et 40 % à la disposition des préfets qui en détermineront l'usage. Ces mesures répondent à trois objectifs :

- concourir, comme celles mises en oeuvre dans d'autres secteurs, à une reprise rapide de l'activité dans certaines branches en difficulté, en particulier le bâtiment et les travaux publics ;

- offrir, en subordonnant l'ouverture des chantiers à des obligations de recrutement local, des emplois supplémentaires, notamment aux jeunes, dans les quartiers où le chômage est en moyenne deux fois plus élevé qu'ailleurs ;

- enfin, réhabiliter les équipements publics existants ou en implanter de nouveaux et contribuer ainsi à la requalification du quartier, par exemple dans les domaines de la sécurité ou de l'éducation.

Les crédits devraient être comme suit répartis :

- 2,6 milliards de francs pour les équipements publics, dont 1,1 milliard déconcentré et 1,5 milliard décidé au niveau national (dont 390 MF pour les équipements du ministère de l'intérieur ; 400 MF pour des constructions universitaires ; 265 MF pour celles du ministère de la justice ; 150 MF pour des écoles des ministères de l'équipement et de l'industrie implantées dans des quartiers ; 50 MF pour l'ANPE et la Poste ; 165 MF pour la protection phonique de l'autoroute A1. Ces interventions devraient permettre de renforcer l'implantation des services publics dans ces quartiers.

- 1,8 milliard de francs pour des opérations relatives au logement, au désenclavement et à l'environnement (dont 540 MF de PALULOS -déconcentrée- et de LBU (Ligne budgétaire unique, qui concerne le logement dans les DOM-TOM) et 452 MF pour les transports collectifs.

- 0,6 milliard de francs pour les réalisations à court terme des "grands projets urbains" (dont 220 MF pour celui de Clichy-Montfermeil).

En outre, l'Etat pourra intervenir, exceptionnellement, dans des domaines ne relevant pas de ses compétences, tels que la réhabilitation d'écoles primaires (une quarantaine de sites), l'implantation d'activités ou la réhabilitation de copropriétés dégradées.

Le plan de relance pour la ville apparaît donc comme un instrument efficace tant en faveur de la réhabilitation des quartiers dégradés que du développement des emplois de proximité. Toutefois, votre commission s'est interrogée sur les conséquences du caractère limité dans le temps du plan de relance. Au regard de l'importance des besoins, les crédits du plan de relance associés à ceux de la ville montrent à l'évidence que l'Etat se donne les moyens de sa politique. Mais, après 1994, une fois épuisés les crédits du plan de relance, ne risque-t-on pas, si les crédits de la ville restent à un niveau équivalent, de susciter l'amertume et le ressentiment de ceux qui s'y consacrent, sachant qu'une année et quelques chantiers ne sont guère suffisants pour relancer une dynamique ?

Par ailleurs, votre commission s'inquiète des retards pris dans le versement des premiers fonds, qui suscitent le mécontentement des élus à qui il avait été demandé d'élaborer des propositions au mois de juillet dans la perspective d'un début de mise en oeuvre des projets à la fin de l'année, et qui voient les échéances retardées.

III. CLARIFIER ET RATIONALISER : LES OBJECTIFS DE LA NOUVELLE POLITIQUE CONTRACTUELLE DE LA VILLE.

Les six types de conventions rappelées plus haut devaient permettre d'adapter les interventions à la diversité des situations. En fait, l'adéquation des instruments aux besoins n'a pas toujours été respectée. En outre, aucune ne répondait vraiment au double problème, dont il a été pris conscience récemment dans le cadre des contras de ville expérimentaux, des relations entre le quartier et la ville, révélatrices du manque d'homogénéité minimum de la ville et des difficultés de communication, "l'enclavement", entre le quartier, prisonnier de boulevards urbains ou de voies ferrées, et le reste de la ville.

Une simplification et adaptation des mécanismes juridiques sont donc apparues nécessaires.

L'année 1994 sera la première année d'exécution des contrats de ville généralisés : cette procédure tire les leçons des expériences antérieures, en s'efforçant de privilégier les interventions sur les quartiers déshérités, tout en leur donnant la dimension géographique nécessaire pour éviter la stigmatisation, mieux résoudre les difficultés de la vie quotidienne dont l'ampleur excède le quartier, enfin traiter des relations entre le quartier et le reste de l'agglomération. L'entrée en vigueur de ces contrats devrait éviter toute interruption avec les opérations en cours. Les communes ou agglomérations qui avaient bénéficié de conventions de développement social des quartiers (DSQ) au titre du Xe Plan et qui ne figurent pas dans la liste des nouveaux sites bénéficieront de conventions de sorties, afin que les actions entreprises ne soient pas brutalement abandonnées.

A. L'ÉLABORATION DES CONTRATS DE VILLE

En février 1993, le précédent Gouvernement avait procédé à une première sélection des sites en vue de la conclusion des nouveaux contrats de ville. Dès le printemps, le Gouvernement de M. Balladur a demandé aux préfets d'engager de nouvelles concertations avec les élus et le comité interministériel des villes du 29 juillet 1993 a arrêté et rendu publique une liste de 185 sites éligibles (voir annexe 2).

La sélection a été faite à partir de l'exploitation du recensement général de la population de mars 1990 pour 637 quartiers urbains jugés localement difficiles et dont 499 appartenaient à la géographie prioritaire du Xème Plan. Cette exploitation du recensement a fourni des données sur la structure de la population par sexe, âge, nationalité, taux d'activité et chômage, et sur le parc de logements (type et confort). Après avoir procédé à une analyse complète de toutes les variables disponibles, trois critères principaux ont paru le mieux refléter la situation des quartiers étudiés : le taux de chômage, le taux de jeunes de moins de 20 ans et le taux de personnes de nationalité étrangère.

Ces trois critères ont systématiquement été comparés pour chaque quartier aux mêmes critères de la commune et de l'agglomération dans lesquelles se trouve le quartier étudié.

Par ailleurs, le nombre d'habitants du quartier et l'importance relative de celui-ci dans la commune ont complété

l'analyse. Celle-ci a permis un classement des quartiers selon un ordre théorique de difficultés.

Les 185 contrats de ville concerneront aussi bien des villes que des agglomérations, le Gouvernement entendant favoriser l'intercommunalité, afin de traiter les problèmes de manière globale.

Le ministre d'Etat a, par ailleurs, devant l'Assemblée nationale, assuré que seraient associés les différents acteurs de la vie locale, régions, départements et communes. Cependant, d'après les informations recueillies par votre rapporteur, certaines incertitudes règnent en ce domaine. Il n'est pas certain que les départements et les régions, non parties au contrat, mais appelés à participer au financement, aient réellement été consultés en temps opportun. Une bonne coordination des politiques menées parallèlement par les différentes collectivités, voire certains choix de sites, suppose des consultations précédées de la diffusion des informations. Il semble que les choses ne se soient pas toujours passées ainsi et que certaines collectivités ne disposent pas de toutes les informations qui leur seraient nécessaires pour coordonner leurs propres projets, ou auraient été mises, alors qu'elles étaient sollicitées pour participer financièrement, devant des contrats définitivement conclus.

Votre commission souhaite que les procédures soient améliorées, afin que les modifications, qui interviendraient après l'évaluation réalisée en milieu d'exécution du XI^e Plan, soient élaborées dans de bonnes conditions.

B. LES GRANDES ORIENTATIONS DES CONTRATS DE VILLE

Les six grandes orientations de la politique de la ville, rappelées par Mme Simone Veil, ministre d'Etat, à l'Assemblée nationale, devront se retrouver dans les contrats de ville :

- Le renforcement et l'adaptation aux besoins des services publics implantés dans les quartiers : cela concerne les services publics, les services administratifs, la justice et, parmi eux, avec des missions particulièrement importantes en terme d'insertion et d'emploi, le système de formation. Le ministre de l'Education nationale a annoncé plusieurs mesures à cet égard, dont l'affectation dans les établissements "sensibles" de personnels plus motivés et expérimentés et l'harmonisation des cartes des quartiers prioritaires et des zones d'éducation prioritaire (ZEP). Des actions

d'accompagnement scolaire seront mises en oeuvre dans le cadre de ces contrats.

Pour assurer la stabilité et la motivation des agents affectés dans les quartiers en difficulté, conformément aux décisions arrêtées lors du comité interministériel des villes (CIV) du 29 juillet 1993, le ministre de la Fonction publique, en liaison avec l'ensemble des ministres concernés, doit prendre des mesures destinées à valoriser la carrière des fonctionnaires affectés dans les quartiers relevant de la politique de la ville, en particulier par l'utilisation de la nouvelle bonification incidaire (NBI).

Par ailleurs, un chapitre a été créé dans la loi de finances pour 1993 -le chapitre 37-82, article 10- doté de 120 MF, consolidé à hauteur de 104 MF dans le projet de loi de finances pour 1994 et déconcentrés à 90 % pour permettre aux préfets, d'une part, d'organiser des journées de formation inter-administrative destinées à préparer les agents publics à la réalité de la vie locale et à mieux travailler en partenariat et, d'autre part, à financer des actions innovantes mises en place dans les services publics de l'Etat pour rendre un meilleur service aux usagers.

Ces incitations paraissent, en effet, essentielles à votre commission. Mais elle s'interroge cependant sur la possibilité pour les services publics de s'implanter ou de demeurer dans certains quartiers dans la mesure où il leur est souvent demandé une rentabilité directe, impossible, le plus souvent, à assurer. Dans ces conditions, ne serait-il pas opportun et possible que les contrats de ville participent financièrement à la création ou au maintien de ces services ? On retrouve là l'une des questions fondamentales de l'aménagement du territoire.

- La mise en place d'outils de développement économique. Il est ainsi prévu d'amplifier l'effort en matière d'insertion par l'économie : régies de quartiers ou entreprises d'insertion sont à même de procurer un premier emploi à des personnes très éloignées du marché du travail et de nombreuses expériences ont déjà montré leur intérêt.

Enfin le Gouvernement entend rapidement définir les moyens de maintenir les entreprises existantes dans les quartiers (et principalement les commerçants), comme d'implanter des activités productives nouvelles. Les négociations pour l'élaboration des contrats de ville devraient l'y aider.

Les grandes entreprises seront incitées à participer au développement des quartiers par des actions d'insertion. Ainsi, la réalisation de commandes publiques dans ces secteurs devra être accompagnée d'efforts de formation et de recrutements de la

population. Des dispositifs identiques pourront être mis en oeuvre par des entreprises locales.

- La promotion d'une politique de santé publique adaptée à la population. A cette fin, des réseaux de santé pilotes seront expérimentés permettant un accès aux soins des exclus et une prise en charge coordonnée des toxicomanes.

- La poursuite et l'intensification des actions de prévention de la délinquance, avec notamment le développement de la police de proximité. Ce développement souhaitable se heurte cependant au manque d'effectifs et aux difficultés budgétaires, les volontaires du service national, en raison même de leur statut, reconnaissable dès l'abord aux épaulettes vertes, ne disposant pas de l'autorité nécessaire vis-à-vis des délinquants. Pourtant, une bonne part de l'insécurité (petite délinquance, revente de drogue, etc) recule devant la simple présence de patrouilles de police.

- La réhabilitation des logements et des espaces extérieurs, la mise en oeuvre de "projets urbains" ou de "grand projets urbains", afin d'améliorer substantiellement les conditions de vie.

- Enfin, le développement de la vie associative et des possibilités d'expression collective et individuelle des citoyens, notamment par l'attribution de subventions aux associations, par des conseils pour leur gestion et une simplification des démarches administratives qu'elles devront accomplir.

La présence de l'Etat, en la personne des préfets, indépendamment des services publics, est essentielle pour l'élaboration et la mise en oeuvre de cette politique : négociation avec les élus locaux et les différents acteurs, répartition des aides de l'Etat, conseil et contrôle des associations, évaluation des projets, etc. A cette fin, le Gouvernement a, dès avril 1993, doublé le nombre des sous-préfets à la ville désormais au nombre de 30, touchant ainsi tous les départements très urbanisés où se posent des problèmes liés aux déséquilibres urbains. Toutefois, votre commission se demande si ce nombre est suffisant et si, même secondés par des "chefs de projets" dans les quartiers, ces fonctionnaires auront les moyens de mener à bien leur mission, alors que leurs tâches sont particulièrement nombreuses. La seule activité de conseil et de contrôle des associations associées à la politique de la ville montre l'ampleur de la tâche.

C. LES MOYENS FINANCIERS

Sur cinq ans, 8,765 milliards de francs seront consacrés aux contrats de ville (voir tableau ci-après) ; ils se décomposent ainsi :

- 2.276 millions de crédits gérés par le ministère de la ville,

- 5.071 millions de crédits gérés par le ministère du logement,

- 1.418 millions de crédits gérés par d'autres ministères.

Cette enveloppe sera répartie de la manière suivante :

- 2.250 millions seront réservés au financement de 10 grands projets urbains,

- 1.000 millions composés de crédits du ministère du logement seront mis en réserve et feront l'objet d'une répartition en fonction des besoins recensés par le ministre du logement,

- 5.515 millions seront répartis entre les régions sur des critères démographiques tenant compte des difficultés rencontrées sur les quartiers.

Les contrats de ville ont également vocation à mobiliser les crédits de droit commun des différents ministères, qu'ils soient ou non contractualisés dans les contrats de plan Etat-région qui auront la même durée. Ainsi, le ministère de l'Education nationale consacrera en 1994, 590 millions à la politique de la ville, et le ministère du travail 600 millions.

Dans les départements et territoire d'outre-mer, en sus des contrats de ville, des conventions spécifiques de développement urbain pourront être élaborées avec les communes et les agglomérations connaissant les plus grandes difficultés. Des crédits spécifiques de la politique de la ville, d'un montant de 400 millions de francs, seront réservés à ces contrats et conventions pour la durée du XIème Plan. Seront également contractualisés dans ces contrats et conventions, 300 millions de francs au titre de la résorption de l'habitat insalubre et 100 millions au titre de créance de proratisation.

Pour 1994, le ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville consacrera à la politique de la ville 850,34 millions de

francs dont 133,44 millions pour les moyens des services, 398,9 millions pour les interventions publiques (soit un total de 532,34 millions pour les dépenses ordinaires), 7 millions pour les investissements exécutés par l'Etat et 311 millions de subventions d'investissements (soit un total de 318 millions pour les dépenses en capital).

TABLEAU RECAPITULATIF

En millions de francs

	1992	1993	1994
	AP ou DO	AP ou DO	AP ou DO
	LFI	LFI	PLF
A. ETAT ET FAS			
1. Crédits spécifiques ville			
Fonds social urbain	388,20	388,90	(1)
Prévention de la délinquance	119,50	131,00	135,00
Fonctionnement de la DIV et animation du programme	32,20	41,78	42,85
CAS - FARIF	155,00	170,00	170,00
Services publics de quartier	120,00	104,30	104,30
1% associatif	—	14,00	14,00
Etudes	—	10,00	8,00
Partenariat national	—	—	15,00
Développement social des quartiers	279,80	279,80	—
Contrats de ville Pact-Urbans et autres conventions	—	—	414,90
Sous-total A.1.	1.075,90	1.137,58	902,85
2. Crédits relevant de divers ministères contractualisés			
FAS	22,00	22,00	200,00 (2)
Logement Chas. 65-68	541,00	541,00	1.014,20
PIII	—	—	80,00
FIAT Pact Urbain	50,00	50,00	70,00
Autres ministères (3)	1.194,00	1.857,50	1.500,00 (2)
Sous-total A.2.	1.807,00	2.470,50	2.864,20
3. Crédits relevant de divers ministères concourant à la politique de la ville			
Equipement/Logement	257,10	264,10	190,00
Culture	29,00	27,20	19,30
Intérieur	10,20	10,20	8,70
Aménagement du territoire	—	—	280,00
Travail, emploi et formation professionnelle	483,00	607,80	590,00
Education Nationale	409,08	591,78	593,54
Jeunesse et Sports	165,00	147,00	46,00
DOM-TOM	92,85	90,00	90,00
Affaires Sociales	812,90	640,70	682,60
Justice	27,58	80,50	71,09
Environnement	—	—	—
Finances	—	—	—
Enseignement supérieur	—	—	—
Industrie/Poste	—	—	—
Défense	—	—	—
Commerce et artisanat	n.d.	n.d.	n.d.
FAS	52,50	52,00	—
Sous-total A.3.	2.139,27	2.488,28	2.630,23
4. Solidarité urbaine (loi du 13 mai 1991)			
DGF - Dotation de Solidarité Urbaine	700,00	1.000,00	1.280,00
Fonds de solidarité des communes de l'Île-de-France	501,00	531,00	550,00
Dotation particulière de solidarité urbaine	150,00	158,50	—
Sous-total A.4.	1.351,00	1.689,50	1.810,00
Total général A1 + A2 + A3 + A4	6.372,97	7.781,88	8.108,28
B. FONDS EUROPEENS CONCOURANT A LA POLITIQUE DE DSU			
	8,97	16,00	30,00 (2)
C. PROGRAMME DEVELOPPEMENT SOLIDAIRE DE LA CDC			
Prêts projets urbains (versements)	1.050,00	1.000,00	1.200,00 (2)
ZEP - DSQ	12,00	12,00	—
Appui à l'action de la DIV	7,00	7,00	—

(1) Non doté en loi de finance initiale 1994 - le fonds social urbain sera absent en cours d'année 1994 à partir des crédits du plan de relance Ville.

(2) Estimations

(3) pour 1994, crédits relevant des CPER.

Dans la mesure où le bleu budgétaire n'existe que depuis cette année, il n'a pas paru significatif à votre rapporteur de rechercher les pourcentages d'augmentation des mesures nouvelles.

Parmi les interventions publiques, les crédits sont ainsi répartis :

- 234,9 millions pour les contrats de ville et autres conventions,

- 14 millions de subventions aux associations,

- 15 millions pour le partenariat national,

- 110 millions pour les actions de prévention et de délinquance,

- 25 millions pour les opérations de prévention-été.

D'autres crédits, directement mis en oeuvre par une dizaine de ministères dans le cadre de programmes finalisés qui leur sont propres, concourent très directement, hors conventions et contrats de développement social urbain et parfois même hors de la géographie prioritaire qu'ils délimitent, aux grands objectifs de la politique de la ville : la lutte contre les processus d'exclusion dans l'espace urbain, la diversité et la mixité du peuplement et des activités, le renforcement des solidarités dans chaque aire urbaine.

C'est le cas par exemple des crédits déjà évoqués consacrés aux zones d'éducation prioritaires (ZEP), aux opérations de prévention-été (OPE), à la résorption de l'habitat insalubre (RHI), à la structuration des échelons déconcentrés de l'Etat (sous-préfets à la ville, cellules de coordination justice...), au soutien aux entreprises d'insertion, à la lutte contre la drogue, à la mise en oeuvre d'actions culturelles et d'équipements sportifs dans les quartiers, au développement d'antennes de justice.

A ces différents crédits d'Etat s'ajoutent d'importants moyens mis en oeuvre par la Caisse des dépôts pour accompagner l'action de la Délégation interministérielle à la ville. La Caisse des dépôts fait en outre bénéficier les collectivités locales conduisant une démarche de développement social urbain, d'une enveloppe de prêts à taux privilégiés : les prêts "projets urbains" (ou PPU).

S'y ajoutent également les contributions des fonds européens (30 millions).

Ne sont pas comptabilisées les quotes-parts des collectivités locales qui, globalement, représentent un montant de

l'ordre de une fois et demie à deux fois le montant des contributions de l'Etat, ni la dotation de solidarité urbaine instituée par la loi du 13 mai 1991 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement (1,81 milliards en 1994). Celle-ci devrait, d'après les déclarations du ministre d'Etat devant la commission, être attribuée aux communes qui en ont le plus besoin.

IV - LA POLITIQUE D'INTEGRATION

L'année dernière, dans son rapport consacré à la politique de l'immigration et de l'intégration votre commission avait formulé un certain nombre d'observations concernant d'une part le contrôle des flux migratoires, d'autre part, l'intégration.

Sur le premier point, votre commission, depuis les dernières élections législatives et la formation d'un nouveau Gouvernement a été entendue. Plusieurs lois sont intervenues, où sont sur le point d'être adoptées, après modification de la Constitution, afin de mettre en place un véritable contrôle des flux migratoires, condition première d'une bonne intégration des immigrés sur notre territoire, dans le respect du droit et des traditions d'accueil de notre pays. Les décrets sont en cours de rédaction ; pour ce qui concerne le ministère des affaires sociales, il s'agit des décrets sur les naturalisations et sur le regroupement familial.

Ainsi, le regroupement familial est mieux encadré, le regroupement polygame est prohibé, les mariages suspectés de complaisance pourront désormais faire l'objet d'une saisine préalable du procureur de la République, le droit d'asile sera prochainement harmonisé avec le dispositif des accords de Schengen, les conditions de rétention administrative et judiciaire seront également mieux définies dans le temps. Ainsi, un contrôle plus stricte des flux se révèle possible, sous réserve toutefois que le nombre d'expulsions effectuées se rapproche du nombre d'expulsions prononcées ce qui est encore loin d'être le cas (6.000 effectuées par 50.000 prononcées), conditions nécessaires pour que le dispositif conserve son caractère dissuasif.

La question de l'intégration reste certainement la plus difficile à résoudre dans la mesure où les paramètres à prendre en compte sont multiples et pour certains, sans solutions immédiates : ainsi en est-il de l'emploi qui, venant s'ajouter aux différences de cultures et de traditions juridiques, rend difficile et aléatoire la recherche de solutions. Il n'est pas possible à votre rapporteur de dresser un bilan de la politique de l'intégration dans la mesure où celle-ci est en cours de mise en place. Aussi se bornera-t-elle, pour

cette année, sous réserve de quelques remarques, à résumer la politique qu'entend mener Mme Simone Veil, ministre d'Etat, au travers de l'action de la Direction de la population et des migrations et du Fonds d'action sociale pour les immigrés et leur famille (FAS).

La réussite de l'intégration des étrangers, qui constitue l'une des conditions du maintien de la cohésion de la société, demande un effort d'adaptation des populations accueillies comme d'ouverture de la part de la population française. Elle implique d'être vigilant quant au respect des valeurs de la République qui fondent notre société.

C'est au regard de ces enjeux que le ministère a souhaité recentrer sa politique d'intégration sur deux priorités :

- assurer un meilleur accueil des nouveaux arrivants : il s'agit pour l'essentiel des personnes arrivées dans le cadre du regroupement familial et, en moins grand nombre, des réfugiés.

Les préfets devront mettre en place dans chaque département des plans d'accueil des familles qui coordonneront les interventions de l'ensemble des administrations et collectivités concernées.

- garantir un égal accès de chacun aux services publics ; en conséquence, ceux-ci doivent organiser leur action, former leur personnel, et développer l'interprétariat afin de mieux répondre aux besoins des usagers.

Votre rapporteur s'interroge à ce propos sur la possibilité d'associer l'Office des migrations internationales (OMI) à la mise en oeuvre de conditions d'accueil décentes et appropriées.

Deux thèmes particuliers seront privilégiés :

- informer les jeunes de la loi sur la réforme du droit de la nationalité. Celle-ci a, en effet, prévu que le Gouvernement mettrait en oeuvre des actions d'information afin d'encourager et d'accompagner l'acquisition de la nationalité française. Un certain nombre d'initiatives ont déjà été prises par les ministères de l'éducation nationale et des affaires sociales.

L'ensemble des ministères concernés préparent la mise en place d'un important dispositif d'information pour l'entrée en vigueur de la loi, le 1er janvier prochain.

Votre rapporteur observe à cette occasion que ni les conventions sur les langues et les cultures d'origine, ni les conventions de service militaire qu'il avait dénoncées l'année

dernière comme des obstacles sur la voie de l'intégration, n'ont fait l'objet d'une dénonciation, ni même d'un projet en ce sens.

- développer l'action en faveur des femmes issues de l'immigration afin de mieux assurer leur égalité sociale et économique et de mieux les préparer à une plus grande autonomie. Leur rôle dans l'intégration, qui passe notamment par le renforcement des structures familiales, est en effet essentiel.

Ces priorités gouvernementales doivent inspirer l'action du FAS, qui en a été informé. Une circulaire à l'intention des services centraux et des préfets donne les instructions nécessaires pour que la tutelle de l'Etat s'exerce effectivement, à tous les niveaux, sur le contenu comme sur les modalités des actions du FAS. Votre commission ne peut que se féliciter de cette mesure qui devrait entraîner une rigueur accrue dans les interventions de cet organisme qui a fait l'objet, il n'y a pas si longtemps, de vives critiques.

Ces actions recourent largement, compte-tenu de la répartition géographique des immigrés, la politique de la ville.

Cependant, une clarification des conditions dans lesquelles le FAS intervient aux côtés de l'Etat, comme partenaire des contrats de ville, a été entreprise.

Une convention-cadre nationale entre le FAS et le ministère et une instruction aux préfets rappelleront les objectifs prioritaires des interventions du FAS dans le cadre de cette politique :

- accueil et l'insertion des familles primo-arrivantes ;
- adaptation des services publics à l'accueil des usagers étrangers ou d'origine immigrée ;
- accompagnement social de catégories fragilisées notamment les jeunes demandeurs d'emploi et les chômeurs de longue durée ;
- action sociale dans les foyers.

Ces actions d'intégration feront, quand elles y figureront, l'objet d'un volet spécifique des contrats de ville. Elles devront bénéficier de co-financements entre l'Etat et les collectivités territoriales, car la réussite de l'intégration des immigrés -comme celle de la politique de la ville - ne peut reposer sur la seule volonté de l'Etat ; les collectivités territoriales doivent en être les acteurs à part entière.

La procédure des contrats d'agglomération qui est maintenue, permet en outre à l'Etat de soutenir les actions d'intégration menées par des collectivités locales non-éligibles aux contrats de ville.

On peut rappeler à ce propos que les contrats d'agglomération sont particulièrement adaptés à des communes petites et moyennes qui connaissent des difficultés d'intégration sans pour autant justifier de procédures lourdes telles que les DSQ et moins encore, les contrats de ville.

Le budget des contrats d'agglomération pour 1993 est de 9.074.665 F.

Le financement Etat est de 300.000 F en moyenne par an et par site et représente 50 % du financement des programmes (50 % à charge de la commune).

41 communes ont bénéficié de la procédure en 1993, soit au titre d'un contrat, soit au titre d'un pré-contrat.

11 communes ont engagé cette procédure en 1993.

Il faut souligner l'intérêt de démarches intercommunales qui traduisent la volonté des collectivités locales de concevoir l'intégration à l'échelle du bassin d'habitat.

V - LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION

En conclusion, pour souligner l'importance de la politique de la ville en tant que facteur de cohésion de notre société, votre commission souhaite formuler plusieurs observations concernant quelques orientations qu'elle souhaiterait voir mieux prises en compte :

1. Mieux informer sur les intentions du Gouvernement et clarifier les procédures

La politique de la ville n'est pas seulement l'affaire de l'Etat mais avant tout celle des collectivités territoriales, des communes d'abord, mais aussi celles des départements et des régions. Or, les contrats de ville sont négociés entre les communes et l'Etat, alors que les départements et les régions sont sollicités pour

participer financièrement à leur mise en oeuvre et peuvent avoir leur propre politique de la ville.

Il serait donc souhaitable que ces collectivités ne soient pas sollicitées sans avoir pu se faire entendre sur le choix des sites et sur le contenu de la convention.

En outre, l'élaboration de leur propre politique de la ville, voire de leurs schémas d'aménagement, suppose qu'elles soient averties, par souci de cohérence et de coordination, des intentions du Gouvernement en la matière.

Il a semblé à votre commission que des efforts de concertation devaient être faits en ce sens, votre rapporteur ayant noté quelques inquiétudes en ce domaine.

2. Renforcer la présence de l'Etat sur le terrain

Cette présence prend deux formes, le rôle joué par le représentant de l'Etat et l'existence de services publics de proximité.

Sur le premier point, tout en se félicitant du doublement de l'effectif des sous-préfets à la ville, votre commission se demande s'ils auront les moyens de remplir leurs missions. Les tâches qui leur sont confiées, notamment en ce qui concerne le dialogue avec les élus, l'étude et l'évaluation des projets, ou le conseil et le contrôle des associations intervenant dans la politique de la ville sont considérables. On voit mal comment dans ces conditions ils pourraient véritablement assumer les tâches de suivi et d'évaluation des actions, qui seraient pourtant particulièrement nécessaires.

Sur le second point, la difficulté, déjà évoquée, vient de la contradiction dans laquelle se trouvent certains services publics essentiels d'être à la fois rentables et présents partout. Il y a là une incompatibilité qui ne pourrait être levée que si, dans le cadre de la politique de la ville, l'Etat ou les collectivités territoriales, prenaient en charge une part du coût de la création ou du maintien de ces services.

Un autre aspect concerne les fonctionnaires d'Etat ou les fonctionnaires territoriaux, dont l'action concerne, le plus souvent indirectement, la politique de la ville : les premières mesures prises en leur faveur (loi Besson), en raison de leurs difficultés d'application, n'ont pas eu le caractère incitatif attendu. Il conviendrait donc de veiller particulièrement à ce que les nouvelles mesures (bonifications indiciaires et promotion) soient véritablement incitatives et s'inscrivent dans la durée.

3. Renforcer les mesures de prévention

Les habitudes sociologiques et culturelles n'entraînent pas spontanément la diversité de l'habitat qui serait nécessaire à une répartition harmonieuse des différentes populations et éviterait les "ghettoisations" spontanées. Les programmes locaux de l'habitat (PLH), susceptibles d'être établis dans un cadre intercommunal ou communal, et les participations à la diversité de l'habitat, pouvant être mises, en application du PLH, à la charge des constructeurs, apparaissent en effet insuffisants comme moyen de diversification, puisque l'élaboration d'un PLH n'est pas obligatoire. En outre, la contribution financière, imposée aux communes soumises aux obligations de l'article L. 302-5 du code de la construction qui n'ont pas engagé les actions foncières nécessaires à la construction de logements sociaux, ne semble pas de nature à dissuader les communes qui s'y refuseraient de persévérer dans leur refus.

Dans ces conditions, ne serait-il pas opportun de réfléchir à de nouvelles mesures, peut être plus incitatives, afin que la diversité de l'habitat devienne une réalité et que certaines communes riches ne puissent plus s'exonérer d'un partage de l'habitat social qui serait pourtant profitable à l'ensemble de la collectivité ? Il s'agit là d'un problème d'aménagement du territoire qui devrait reposer sur la volonté déterminée du Gouvernement d'éviter les concentrations de population à difficulté.

D'autres actions, à caractère plus modeste, devraient en outre faire l'objet de réflexions : ainsi en est-il du rythme et de la durée des vacances scolaires qui laissent inoccupés les enfants à certaines périodes mal commodes et posent des problèmes insurmontables aux parents qui ne peuvent les faire garder ou les envoyer en vacances. Une modification de rythme associée au développement des activités d'accueil éviteraient peut-être dans certains quartiers une oisiveté ouvrant la voie à une petite délinquance.

4. Ne pas décevoir les attentes

La politique de la ville repose beaucoup sur les collectivités locales et les élus locaux ainsi que sur de nombreuses associations qui participent à l'homogénéité de la cité. Il faut donc éviter que l'Etat ne réponde pas, ou réponde avec retard, aux attentes que souvent il a suscitées. Or, sur ce point, votre commission se doit de manifester deux inquiétudes.

La première concerne le plan de relance, dont il semble que, contrairement à ce qui avait été annoncé, les crédits ne seront pas mis à disposition des préfets dans des délais compatibles avec la mise en oeuvre des projets en 1993.

La seconde observation est plus générale : alors que les 185 sites regroupent plus de quartiers et de populations que n'en concernent les conventions actuelles, les crédits consacrés à la politique de la ville, une fois consommés ceux du plan de relance, risquent de retomber en-dessous, proportionnellement, de ce qu'il sont en 1993. N'y a-t-il pas un risque, là aussi, de déception de la part des différents acteurs ? Les réactions amères de certains élus concernés par une convention de sortie de DSQ montrent qu'il y a bien là une difficulté.

*

Au total, et tout en sachant que la politique de la ville ne pourra, à elle seule, résoudre tous les problèmes, en particulier celui de l'emploi, principal responsable des difficultés des populations urbaines défavorisées, votre commission, consciente de l'effort budgétaire consentie, plus de 10 milliards de francs en 1994, au regard des quelques trois millions de personnes concernées directement par cette politique et des maux dont elles souffrent, a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la ville.

ANNEXES

ANNEXE 1

La définition progressive de la politique de la ville

- Eté* Incidents à Vénissieux dans le quartier des Minguettes.
- Octobre* Création de la Commission nationale pour le développement social des quartiers (CNDSQ). M. Hubert Dubedout l'anime.

1982

Création de la délégation à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté.

Mise en place des zones d'éducation prioritaire (ZEP).

1983

- Juin* Création du Conseil national de la prévention de la délinquance (CNPD).
- Novembre* Création de la Mission Banlieues 89, 150 projets urbains seront réalisés entre 1984 et 1989.

1984

- Juin* Les opérations de développement social des quartiers entrent dans le cadre des contrats de plan (IVème plan), 17 régions contractualisent pour 148 contrats.

Création du comité interministériel des villes (CIV) et du fonds social urbain (FSU).

1984-1988 Montée en régime progressif des CCPD et des missions locales (respectivement 700 et 250 en fin de période).

1985

Lancement des Contrats d'action de prévention (CAP), pour prévenir la délinquance ; ils deviendront triennaux en 1990 ; il en existe environ 500 aujourd'hui.

1988

La Caisse des dépôts et consignations lance son Programme-développement-solidarité (PDS).

- Juillet* Désignation d'un délégué interministériel à la Ville.
- Octobre* Création du Conseil national des villes (CNV) et de la Délégation interministérielle à la ville (DIV).

Octobre 1988 - Février 1989

Mise en place des contrats DSQ dans le Xème plan.

Mise en place des procédures (Circulaire du 22 mai 1989) :

- conventions de quartier,
- conventions ville-habitat,
- 13 contrats de ville expérimentaux.

1989

La Caisse des dépôts et consignations engage, en partenariat, son programme sur le développement économique et social des villes, l'insertion et l'éducation.

Travaux préparatoires au programme "Grands Projets Urbains".

1990

- Mai* Loi relative au logement des plus démunis (Loi Besson).
- Septembre* Le Gouvernement débloque 100 millions en faveur de 60 sites pilotes pour l'intégration, via le Fonds d'action sociale (FAS).
- Octobre* Incidents à Vaulx-en-Velin.
- Décembre* Séminaire gouvernemental sur la Ville.

Nomination d'un ministre d'Etat chargé de la Ville.

1991

- Janvier* Nomination de 13 sous-préfets à la ville.
- Accord du ministère du travail, de la fédération des HLM et de la Caisse des dépôts et consignations sur l'insertion par l'économie dans 40 sites.
- Avril* Séminaire gouvernemental sur le renouveau du service public.

Adoption de la loi sur la solidarité financière (Loi du 13 mai 1931).

Mai Début de l'opération "Quartiers Lumières".

Mise en place du Comité d'évaluation de la politique de la ville.

Mai/juillet Quatre rapports sur la politique de la ville et les orientations souhaitables.

Juillet Adoption de la loi d'orientation sur la ville (LOV).

Loi instituant les avantages de carrière pour les fonctionnaires travaillant dans les quartiers.

Première opération "école ouverte" en Ile-de-France, 12 établissements y participent. Ils seront 63 en 1992.

CIV : désignation des premiers grands projets urbains.

Septembre Protocole pour la mise en place des appelés du contingent dans les quartiers (SNV : Service National Ville) ; en 1993, 4 000 appelés effectuent leur service dans les banlieues.

Novembre Rapport du Conseil national des transports "Transports et exclusion".

1992

Janvier Lancement avec le ministère de la Jeunesse et des Sports de l'opération 20 000 projets jeunes.

Mars CIV. Création du 1 % association - Mesures "Citoyenneté"- Nouveaux grands projets urbains.

Mai Plans locaux de sécurité du ministère de l'intérieur.

Maisons du Citoyen.

Décision de faire des contrats de ville la procédure unique du XIe Plan.

Juillet Mise en place des premières conventions avec des grands groupes industriels (Bouygues, SOGEA, Lyonnaise des eaux...).

Septembre 1 milliard de francs est débloqué pour l'insertion par l'économie par le ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Octobre Charte de l'accompagnement scolaire.

Décembre Premiers éléments statistiques sur les quartiers du Xe Plan.

1993

Février Première sélection des sites de contrats de ville.

Mars 31 plans locaux d'insertion par l'économie (PLIE) signés.

Avril Nomination d'un ministre d'Etat : Ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville.

Débat parlementaire sur la ville.

Mai/Juin Plan de relance pour la ville (5 milliards de francs).

Juillet CIV présidé par le Premier ministre.

Annnonce du plan gouvernemental pour les villes dans le domaine de l'éducation, la formation professionnelle et l'emploi, la place de l'Etat dans la ville, le logement et l'environnement.

Désignation de 185 sites de contrats de ville (1994-1998).

Fixation de l'enveloppe financière de ces contrats à 9,5 MF.

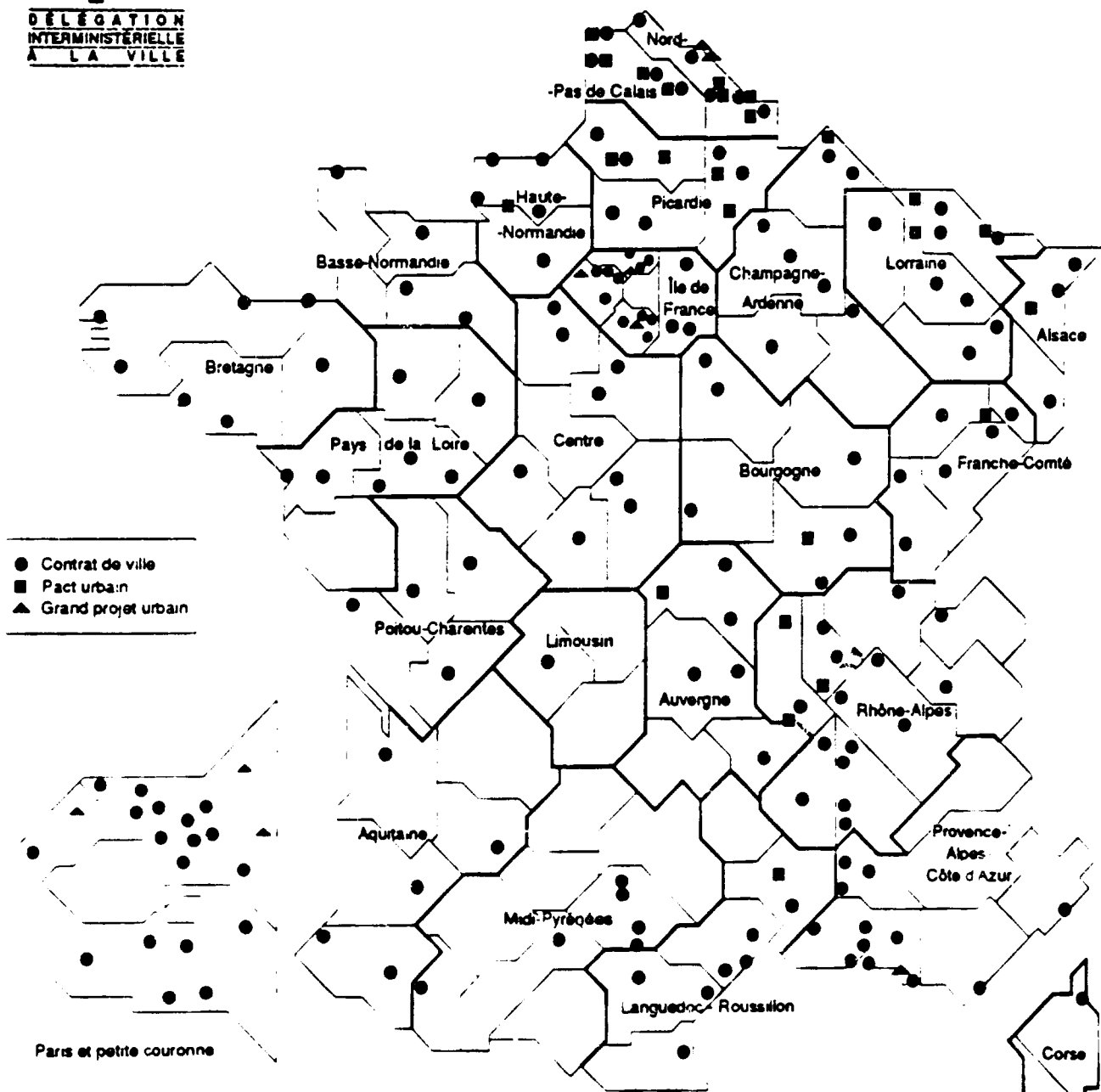
La DIV s'installe en Seine-Saint-Denis.

ANNEXE 2

Contrats de Ville du XI^e Plan



DELEGATION
INTERMINISTÉRIELLE
À LA VILLE



- Contrat de ville
- Pact urbain
- ▲ Grand projet urbain

D.O.M.

T.O.M.



La Réunion



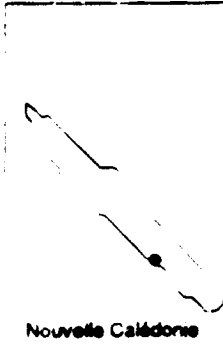
Guadeloupe



Guyane



Martinique



Nouvelle Calédonie



Mayotte



Polynésie Française

Alsace <ul style="list-style-type: none">• Brechwiller-Hagueneau• Mulhouse• Strasbourg	Champagnes-Ardennes <ul style="list-style-type: none">• Sedan• Epernay• Vitry-le-François• Reims• Troyes• Charleville-Mézières• Saint-Dizier• Châlons-sur-Marne
---	---

Aquitaine <ul style="list-style-type: none">• Agen• Bayonne• Bordeaux• Mont-de-Marsan• Pau	Corse <ul style="list-style-type: none">• Ajaccio• Bastia
---	---

Auvergne <ul style="list-style-type: none">• Clermont-Ferrand• Moulins• Puy-en-Velay• Thiers• Vichy-Cusset	Franche-Comté <ul style="list-style-type: none">• Vesoul• Dôle• Besançon• Belfort• Lons-le-Saunier• District urbain de Montbéliard
---	--

Bourgogne <ul style="list-style-type: none">• Auxerre• Chalon-sur-Saône• Dijon• Mâcon• Nevers• Sens	Ile de France - Seine et Marne <ul style="list-style-type: none">• Meaux• Melun• Montereau
---	---

Bretagne <ul style="list-style-type: none">• Brest• Lorient-Lanester• Quimper• Rennes• Saint-Brieuc• Saint-Malo• Vannes	Ile-de-France - Yvelines <ul style="list-style-type: none">• Mantes• Les Mureaux• Sartrouville• Boucle d'Achères (Achères - Chanteloup)• Trappes - La Verrière - Magny-Les-Hameaux
--	---

<p>Centre</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bourges • Chartres • Châteauroux • Dreux • Orléans • Pithivers • Tours • Vierzon 	<p>Ile-de-France - Essonne</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grigny-Viry - Fleury-Merogis Athis Mons • Corbeil - Evry - Ris Orangis • Draveil - Vigneux - Montgeron • Val d'Yerres (Brunoy - Epinay sous Sénart - Quincy) • Val d'Orge (Ste Genevière-des-Bois - St-Michel-sur-Orge).
--	---

<p>Ile-de-France - Hauts de Seine</p> <ul style="list-style-type: none"> • Boucle Nord (Gennevilliers-Villeneuve-la-Garenne-Colombes - Asnières - Clichy-la-Garenne) • Nanterre • Les Blagis (Bagneux - Bourg-La-Reine-Fontenay-aux-Roses - Sceaux) 	<p>Languedoc-Roussillon</p> <ul style="list-style-type: none"> • Béziers • Carcassonne • Montpellier • Narbonne • Nîmes • Perpignan • Sète - Frontignan
---	---

<p>Ile-de-France - Seine Saint Denis</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aubervilliers - Pantin • Aulnay-sous-Bois - Sevran • Blanc-Mesnil • Bobigny-Drancy • Bondy • Clichy-Monfermeil • La Courneuve • Epinay sur Seine - Villetaneuse • Montreuil - Bagnolet • Neuilly-sur-Seine • Noisy-le-Sec • Saint-Denis • Stains 	<p>Lorraine</p> <ul style="list-style-type: none"> • Epinal • Forbach • Lunéville • Metz • Nancy • Saint Dié • Thionville • Verdun
--	---

<p>Ile-de-France - Val de Marne</p> <ul style="list-style-type: none"> • Boucle de la Marne (Champigny) • Chennevières - Villiers-sur-Marne) • Seine Amont Rive Droite (Créteil - Alfortville - Maisons-Alfort) • Plaine de Valenton (Valenton - Villeneuve-Saint-Georges-Limeil-Brevannes - Bonneuil) • Ivry - Vitry. 	<p>Midi-Pyrénées</p> <ul style="list-style-type: none"> • Albi • Carmaux • Castres • Mazamet - Aussillon • Tarbes • Toulouse
--	---

<p>Ile-de-France - Val d'Oise</p> <ul style="list-style-type: none"> • Argenteuil - Bezons • Garges - Sarcelles - Villiers le Bel-Goussainville - Gonesse • Persan • Saint Gratien-Montigny - les Cormelles - Soisy-sous-Montmorency - Deuil-la-Barre. 	<p>Nord-Pas-de-Calais</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bethune - Bruay • Boulogne • Calais • Douai • Dunkerque • Hautmont - Maubeuge - Jeumont • Lille - Roubaix - Tourcoing • Lens - Liévin - Hénin - Carvin • Valenciennes - Arzin
--	--

Limousin <ul style="list-style-type: none">• Limoges	Basse Normandie <ul style="list-style-type: none">Alençon• Caen - Hérouville-Saint-Cler• Cherbourg• Fiers
---	---

Haute Normandie <ul style="list-style-type: none">• Dieppe• Evreux• Fécamp• Le Havre• Rouen - St Etienne du RouvrayCanteleu - Petit Quevilly - Sotteville-lès-Rouen	Rhône-Alpes <ul style="list-style-type: none">• Annemasse• Annonay• Aubenas• Chambéry• Lyon• Oyonnax• Montélimar• Pierrelatte• Romans• Saint-Etienne• Valence• Vienne• Villefranche-sur-Saône
---	--

Pays de la Loire <ul style="list-style-type: none">• Angers - Trélazé• Cholet• Leval• Le Mans• Nantes• Saint-Nazaire• Saumur

Picardie <ul style="list-style-type: none">• Abbeville• Amiens• Beauvais• Creil• Leon• Saint-Quentin Poitou-Charentes <ul style="list-style-type: none">• Angoulême• La Rochelle• Niort• Poitiers Provence-Alpes-Côtes-d'Azur <ul style="list-style-type: none">• Aix-en-Provence• Arles• Avignon• Carpentras• La ciotat• Marseille• Nice• Orange• Port-de-Bouc• Port-St-Louis-du-Rhône-Miramas• Salon-de-Provence• Toulon-La Seyne	Martinique <ul style="list-style-type: none">• Fort-de-France• Le Lamentin Guedeloupe <ul style="list-style-type: none">• Pointe à Pitre - Abymes - Gosier• Saint-Martin Guyanne <ul style="list-style-type: none">• Cayenne• Kourou• St Laurent-du-Maron La Réunion <ul style="list-style-type: none">• Saint-Denis - Sainte Marie• Le Port-Le-Possession• Saint Pierre Mayotte <ul style="list-style-type: none">• Mamoudzou Polynésie <ul style="list-style-type: none">• Papeete Nouvelle Calédonie <ul style="list-style-type: none">Nouméa
---	---