

N° 92

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

---

Annexe au procès verbal de la séance du 23 novembre 2000.

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2001, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES  
(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 19

**EMPLOI ET SOLIDARITÉ :**

**III. - VILLE**

*Rapporteur spécial : M. Alain JOYANDET*

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, *vice-présidents* ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Trégouët.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (11ème législ.) : 2585, 2624 à 2629 et T.A. 570.**

**Sénat : 91 (2000-2001).**

---

**Lois de finances.**

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS</b> .....	5
<b>CHAPITRE PREMIER : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS</b> .....	13
<b>I. LA PROGRESSION DES CRÉDITS SPÉCIFIQUES « VILLE »</b> .....	13
A. EXAMEN DES CRÉDITS INSCRITS AU BLEU "VILLE".....	14
1. <i>Présentation générale des crédits par titre</i> .....	14
2. <i>Les mesures nouvelles</i> .....	15
B. L'EXÉCUTION DES BUDGETS 1999 ET 2000.....	17
1. <i>Le budget 1999</i> .....	17
2. <i>Le budget 2000</i> .....	17
3. <i>La régularisation des autorisations de programme « dormantes »</i> .....	18
C. EXAMEN DES TRANSFERTS EN PROVENANCE D'AUTRES MINISTÈRES.....	20
D. LES INSTITUTIONS ET LE CHAMP D'ACTION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE.....	20
1. <i>L'animation de la politique de la ville</i> .....	20
2. <i>Les contrats de ville</i> .....	22
<b>II. LA FORTE PROGRESSION APPARENTE DE L'EFFORT FINANCIER GLOBAL EN FAVEUR DE LA VILLE</b> .....	25
A. LA CONTRIBUTION DES AUTRES MINISTÈRES.....	26
1. <i>Présentation générale</i> .....	26
2. <i>Le ministère de l'emploi et de la solidarité</i> .....	28
3. <i>Le ministère de l'éducation nationale</i> .....	28
4. <i>Le ministère de l'intérieur</i> .....	29
5. <i>Le ministère de la justice</i> .....	29
6. <i>La nouvelle bonification indiciaire</i> .....	29
B. LA SOLIDARITÉ URBAINE.....	30
C. LE CONCOURS DES FONDS STRUCTURELS.....	31
D. LA CONTRIBUTION DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET DES CONSIGNATIONS.....	32
<b>CHAPITRE II : LE LOGEMENT ET LA PROBLÉMATIQUE DU RENOUVELLEMENT URBAIN</b> .....	33
<b>I. L'INSUFFISANTE CONSTRUCTION DES LOGEMENTS SOCIAUX</b> .....	33
A. LA DIMINUTION DU RYTHME DE CONSTRUCTION DES LOGEMENTS SOCIAUX.....	33

B. ... A CONDUIT LE GOUVERNEMENT À PRENDRE DES MESURES INADAPTÉES ET DANGEREUSES.....	33
<b>II. LE RENOUELEMENT URBAIN ET LES OPÉRATIONS DE RECONSTRUCTION-DÉMOLITION.....</b>	<b>34</b>
A. LES OPÉRATIONS DE RENOUELEMENT URBAIN.....	34
B. L'INSUFFISANCE DES OPÉRATIONS DE RECONSTRUCTION-DÉMOLITION.....	36
<b>CHAPITRE III : LA SÉCURITÉ.....</b>	<b>38</b>
<b>I. UN CONSTAT D'ÉCHEC.....</b>	<b>38</b>
1. <i>Un dispositif institutionnel complexe...</i> .....	38
2. <i>... qui ne permet pas de juguler la montée de la délinquance</i> .....	38
B. L'ÉCHEC DES CONTRATS LOCAUX DE SÉCURITÉ.....	39
<b>II. DES RÉFORMES INSUFFISANTES.....</b>	<b>40</b>
A. LE REDÉPLOIEMENT GÉOGRAPHIQUE DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE.....	40
B. LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLICE DE PROXIMITÉ : UNE RÉPONSE ADAPTÉE, MAIS INSUFFISANTE.....	41
C. LE DISPOSITIF « VILLE-VIE-VACANCES ».....	42
<b>CHAPITRE IV : L'EMPLOI ET LA REVITALISATION ECONOMIQUE.....</b>	<b>46</b>
<b>I. LES ZONES FRANCHES ET DE REDYNAMISATION URBAINES.....</b>	<b>46</b>
A. LES EXONÉRATIONS FISCALES ET SOCIALES EN VIGUEUR.....	46
1. <i>Les mesures en vigueur actuellement</i> .....	46
2. <i>La dépense fiscale au titre de ces deux dispositifs est stable</i> .....	47
B. LA RÉFORME DU DISPOSITIF DES ZONES FRANCHES URBAINES.....	48
1. <i>Les réformes introduites par le projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbain</i> .....	48
2. <i>L'avenir des zones franches urbaines</i> .....	49
<b>II. LA REVITALISATION ÉCONOMIQUE.....</b>	<b>50</b>
A. LES MESURES DÉCIDÉES PAR LE COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DU 14 DÉCEMBRE 1999.....	50
1. <i>La création du fonds de revitalisation économique</i> .....	50
2. <i>Les autres mesures en faveur de l'activité économique</i> .....	51
B. L'ACTION DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC D'AMÉNAGEMENT ET DE RESTRUCTURATION DES ESPACES COMMERCIAUX ET ARTISANAUX (EPARECA).....	52
C. LES MESURES EN FAVEUR DE L'EMPLOI.....	53
1. <i>Les adultes-relais</i> .....	53
2. <i>Les équipes emploi insertion</i> .....	54

<i>3. Les emplois-jeunes et les appelés effectuant un service « ville »</i> .....	55
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	57
<b>MODIFICATIONS ADOPTÉES A L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	60
<b>ANNEXES</b> .....	62

## PRINCIPALES OBSERVATIONS

Votre rapporteur prend acte de la progression importante des crédits du budget de la ville en 2001, qui confirme la volonté du gouvernement d'afficher le caractère prioritaire de la politique de la ville. Cependant, il remarque que cet affichage n'a pas toujours les répercussions attendues par les maires sur le terrain, et que l'utilisation qui est faite des moyens consacrés à la politique de la ville n'est pas satisfaisante.

### **I. - La politique de la ville ne dispose pas de moyens efficaces et adaptés aux réalités qu'elle recoupe**

#### *A. - LA POLITIQUE DE LA VILLE, OU LE TROP-PLEIN D'ÉTUDES ET LE MANQUE D'ÉVALUATION*

La mise en œuvre de la politique de la ville se caractérise, d'une part, par le foisonnement excessif des études, tant préalables à la mise en œuvre de procédures que générales, et, d'autre part, par une absence quasi-totale des dispositifs d'évaluation a posteriori.

La DIV a, en particulier, constaté que, **dans certains territoires classés en contrats de ville, les crédits mis en œuvre par l'ensemble des ministères - celui de la ville y compris- étaient inférieurs à ceux des territoires « de droit commun »**. En effet, le fait qu'un territoire soit inscrit en contrat de ville peut conduire les autres ministères à diminuer leurs propres crédits au bénéfice des territoires de droit commun, en considérant que ces territoires bénéficient d'affectations de crédits spécifique dans le cadre de la politique de la ville. Cet « **effet d'éviction** » va à l'encontre de la logique même de la politique de contractualisation. Votre rapporteur considère qu'**il est absolument incroyable de constater l'échec de la politique de la ville sur certains quartiers presque « par hasard »**. Une telle situation démontre, s'il en était encore besoin, le caractère indispensable du développement de l'évaluation des politiques menées, d'une part, et la mise en œuvre d'un véritable suivi de la consommation des crédits, d'autre part.

**Le fait que la politique de la ville s'inscrive dans une démarche transversale et donc, interministérielle, ainsi que dans une logique de contractualisation au niveau local, rend difficile le suivi et l'évaluation des projets. Or, votre rapporteur considère que cette complexité institutionnelle la rend indispensable.**

En 2001, la Délégation interministérielle à la ville devrait mettre en œuvre un système d'information à l'aide d'un logiciel de gestion intitulé « Poliville », intégrant les services déconcentrés et, à terme, les partenaires de la politique de la ville, afin de faciliter la gestion des crédits de la politique au niveau déconcentré, et de permettre un meilleur suivi au niveau national, des programmes mis en œuvre localement.

***B. - L'INTERMINISTÉRIALITÉ, FACTEUR DE COMPLEXIFICATION DES FINANCEMENTS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE***

En dépit des réformes introduites au cours des deux dernières années (création du fonds d'intervention pour la ville -FIV- notamment), les modalités de financement de la politique de la ville demeurent insatisfaisantes.

D'une part, la complexité et la lenteur des procédures de demande de subvention demeurent un obstacle, notamment pour les associations participant à la réalisation des objectifs de la politique de la ville. La délégation des crédits déconcentrés, souvent tardive, empêche toute visibilité quant aux montants des crédits disponibles dans les départements.

D'autre part, le financement des opérations plus importantes demeure complexe, compte tenu de la dispersion des sources de financement.

Votre rapporteur souhaite, comme il l'avait fait l'année dernière, que des réformes de grande ampleur soient étudiées afin de poursuivre la simplification du financement de la politique de la ville. La mutualisation des fonds en provenance des différents ministères et des collectivités au niveau local, pourrait permettre une plus grande fongibilité des crédits, et de réduire les délais liés à la disponibilité des crédits.

**Cependant, une telle mesure ne pourrait être mise en œuvre qu'accompagnée d'un dispositif d'évaluation et de suivi de l'utilisation des crédits particulièrement rigoureux, que votre rapporteur appelle de ses vœux.**

***C. - LES EFFETS PERVERS DE LA CONTRACTUALISATION GÉNÉRALISÉE***

La politique de contractualisation menée par l'actuel gouvernement est sous-tendue par une logique de collaboration et de coordination entre les différents acteurs de la politique de la ville au niveau local. Elle permet ainsi de définir des objectifs, des méthodes et des répartitions de compétence entre les différentes parties prenantes.

Cependant, la logique de contractualisation « à tout va » emporte des effets pervers nombreux, liés à la superposition des contrats dont le périmètre géographique, ainsi que les parties prenantes, ne sont pas identiques. Pour un seul

quartier, huit contrats différents peuvent s'appliquer, certains « s'emboitant » avec plus ou moins de succès les uns dans les autres.

Les conséquences d'un tel foisonnement de procédures contractuelles sont doubles :

- d'une part, il conduit à une **multiplication des études préalables particulièrement coûteuses** pour les collectivités. Or, les contrats ne conduisent pas nécessairement à un accroissement des moyens mis en œuvre sur le territoire des collectivités parties prenantes. A cet égard, l'exemple des contrats locaux de sécurité (CLS) est édifiant : le diagnostic préalable à la conclusion de ces contrats s'est avéré un document coûteux et bien souvent, vide et inutile. Or, aucun moyen supplémentaire de l'Etat n'est venu concrétiser les ambitions affichées dans ces contrats. Au total, alors que les CLS avaient été présentés, lors du congrès de Villepinte, comme la solution pour mieux prendre en compte les problèmes de sécurité au niveau local, le bilan est maigre, puisque la seule véritable avancée est d'avoir contraint les différents acteurs locaux -police municipale, police nationale et justice notamment- à s'asseoir autour d'une même table.

- d'autre part, il conduit à des incohérences fâcheuses et déconcertantes, lorsque les services déconcentrés de l'Etat tiennent des discours contradictoires à l'égard des collectivités locales.

Le renforcement de la fonction des sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville a été décidé par le Comité interministériel des villes du 14 décembre 1999. Il s'agit notamment de généraliser la nomination de délégués de l'Etat auprès des sous-préfets « ville ». Cependant, votre rapporteur doute que ce type de mesures suffira, à lui seul, à pallier les inconvénients et les blocages de l'interministérialité sur le terrain. En effet, lorsque l'on constate la déficience de la coordination et de l'autorité des préfets sur certains services déconcentrés de l'Etat, on est à même de douter des capacités des sous-préfets « ville » à contraindre ces mêmes services déconcentrés à une telle coordination.

## II. - LA NÉCESSITÉ DE PRÉSERVER LES ACQUIS DES ZONES FRANCHES

### A. *Un revirement inattendu et bienvenu du gouvernement*

Le gouvernement a introduit dans le projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbain, les mesures de moralisation des ZFU décidées par le Comité interministériel des villes du 2 septembre 1999, qui prévoient :

- la suppression du régime d'exonérations fiscales pour les entreprises transférées d'une zone franche urbaine à une autre zone franche urbaine ;
- la réduction de moitié de l'exonération des charges patronales pour les emplois transférés ;
- la suppression des exonérations sociales en cas de transfert d'une entreprise d'une ZFU à une autre, sans accroissement de l'effectif ;
- la suppression du droit à exonération des charges sociales patronales lorsque l'entreprise a procédé à un licenciement dans les 12 mois précédant son installation en ZFU, ou la création d'emploi ;
- la fixation d'un nombre minimal d'heures hebdomadaires pour la comptabilisation des embauches ouvrant droit à l'application de la clause d'embauche locale ;
- l'instauration d'une déclaration préalable à l'embauche et d'une déclaration récapitulative des emplois occupés et exonérés lors de l'entrée en vigueur de la loi.

Le gouvernement a cependant décidé de sortir de manière progressive du dispositif des ZFU, en prolongeant sur 3 ans, de manière dégressive, les exonérations fiscales et sociales pour les entreprises implantées dans les ZFU au 31 décembre 2001.

En revanche, le régime d'exonérations fiscales et sociales en vigueur dans les ZRU sera rendu plus attractif à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002. Par conséquent, les entreprises situées en ZFU et en ZRU seront, à compter de cette date, intégrées dans un dispositif unique, correspondant à un renforcement des mesures applicables aux zones de redynamisation urbaine.

*B. La nécessité de maintenir un dispositif dégressif, lisible et réellement incitatif*

Votre rapporteur constate avec intérêt que le gouvernement a quelque peu adouci son discours dogmatique quant à l'efficacité des zones franches



urbaines, qu'un rapport au Parlement avait largement remis en cause l'an passé<sup>1</sup>. La plupart des maires, quelle que soit par ailleurs leur appartenance politique, qui bénéficient de zones franches urbaines, soulignent la réussite de cette procédure pour attirer à nouveau de l'activité économique dans les quartiers défavorisés. Votre rapporteur constate que la présence d'entreprises dynamiques sur ces territoires est, à elle seule, une incitation forte à l'intégration dans la vie économique et sociale pour les jeunes de ces quartiers.

Pour l'avenir, votre rapporteur souligne la nécessité de prendre en compte la situation spécifique de certaines zones franches et de certaines entreprises. En effet, certaines zones franches urbaines connaissent encore des procédures d'aménagement foncier coûteuses. La suppression des dispositifs d'exonération risquerait de rendre ces terrains à leur vocation originelle de friches ou de terrains vagues, alors que la zone franche pouvait permettre leur conversion en parc d'activités industrielles et commerciales.

Par ailleurs, votre rapporteur estime prématurée l'évaluation des zones franches urbaines car il est difficile d'en connaître avec précision les effets. Celles-ci n'ont, en effet, que quelques années d'existence. C'est pourquoi il juge préférable d'analyser leur bilan sur une période plus importante.

### **III. - LES AVANCÉES EN MATIÈRE DE RENOUVELLEMENT URBAIN NE RÉPONDENT PAS AUX BLOCAGES INSTITUTIONNELS ET FINANCIERS**

#### *A. Les effets pervers des dispositions du projet de loi « solidarité et renouvellement urbain »*

La loi « solidarité et renouvellement urbain » prévoit d'instaurer une obligation de construire 20 % de logements sociaux sur le territoire de chaque commune. Le Sénat proposait, quant à lui, de mettre cette disposition en œuvre au niveau de la structure intercommunale, afin de permettre davantage de souplesse et une meilleure prise en compte des réalités locales. En effet, une obligation de construction imposée à chaque commune peut être difficile à réaliser, compte tenu des contraintes foncières auxquelles celle-ci peut être confrontée.

De plus, une telle obligation, appliquée aux structures intercommunales déjà existantes, semble contradictoire avec la loi sur le développement de la coopération intercommunale. En effet, la notion d'agglomération, telle qu'elle est prévue dans le projet de loi « solidarité et renouvellement urbain » méconnaît la définition donnée par la loi sur le développement de la coopération intercommunale. En outre, dans les structures intercommunales existantes, une telle exigence peut s'avérer démesurée lorsque, au niveau de l'agglomération, l'objectif de 20 % de logements sociaux est largement dépassé.

---

<sup>1</sup> « Bilan des zones franches urbaines et des zones de redynamisation urbaine », Rapport au Parlement en application de la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, présenté au nom du gouvernement par Claude Bartolone, ministre délégué à la Ville.

Par ailleurs, cette disposition est susceptible d'emporter des effets pervers importants : les communes riches, qui vont être contraintes de construire des logements HLM neufs, vont vraisemblablement attirer les locataires les plus solvables des HLM des communes voisines plus pauvres. Par conséquent, **il existe un risque réel que cette disposition provoque un accroissement de la ségrégation sociale, et une paupérisation des quartiers les plus sensibles, plutôt qu'une réduction de cette fracture.**

Enfin, les sanctions prévues envers les communes ne se conformant pas aux obligations prévues par le projet de loi apparaissent peu dissuasive au regard du coût de construction des logements.

La volonté louable de construire des logements sociaux risque donc de se retourner contre la politique de la ville.

#### *B. Un dispositif insuffisant en matière de restructuration de l'habitat*

Votre rapporteur se félicite de la mise en œuvre d'un grand programme de renouvellement urbain, engagée avec le présent projet de budget. Les grands projets de ville, apparaissent constituer un outil adapté à la mise en œuvre d'actions de restructuration urbaines lourdes.

Cependant, **la participation financière de l'Etat n'est pas à la hauteur de l'ampleur des projets envisagés par les communes, qui seront vraisemblablement confrontées à un alourdissement de leurs charges de fonctionnement.**

Votre rapporteur souhaite donc que la dotation des grands projets de ville soit augmentée, afin de permettre aux communes les plus pauvres d'engager les financements lourds exigés par les opérations de renouvellement urbain. Cette augmentation des dotations des villes les plus pauvres pourrait également être financée par un développement de la péréquation financière entre les collectivités locales.

A titre d'exemple, le grand projet de ville présenté par la ville d'Amiens devrait bénéficier de 90 millions de francs sur 6 ans, pour un coût total d'un milliard de francs. Si l'on observe que cette somme représente à peine le coût de l'aménagement d'un rond-point par an, on comprend que les mesures ne sont pas à la hauteur des ambitions et des enjeux.

#### *C. Les blocages institutionnels et financiers en matière de construction-démolition*

Votre rapporteur constate que les opérations de reconstruction-démolition sont davantage reconnues que par le passé comme un moyen efficace d'amélioration des conditions de vie des habitants, et, par là, comme un moyen de lutte contre la délinquance et l'insécurité. Votre rapporteur souligne en effet que **la dédensification de l'habitat urbain constitue une réponse primordiale au développement du sentiment d'insécurité dans les villes et les banlieues.**

Des financements sont prévus, en particulier par la Caisse des dépôts et des consignations, afin de mettre en œuvre des opérations de reconstruction-démolition. Cependant, de nombreux obstacles expliquent l'insuffisance de ces opérations : localement, la réticence des directions départementales de l'équipement, entraîne souvent des délais particulièrement longs. Lors de son audition à l'Assemblée nationale, le ministre délégué à la ville a indiqué que *« le tabou de la démolition est tombé. La destruction des barres n'est plus ressentie comme un constat d'échec, mais comme une première victoire du renouvellement urbain »*. Votre rapporteur se félicite d'une telle déclaration, et souhaite que ses effets soient davantage perceptibles sur le terrain.

De récentes évaluations chiffrent entre 150.000 et 200.000 les besoins en matière de reconstruction-démolition. Près de 8.000 opérations devraient être engagées sur l'ensemble de l'année 2000, et le gouvernement prévoit 10.000 à 12.000 opérations pour l'année 2001. De tels chiffres sont largement insuffisants pour une véritable reconstruction de nos villes.

**Il conviendrait de mettre en œuvre un véritable « Plan Marshall » dans les quartiers, devant permettre de franchir deux obstacles majeurs : la lourdeur des procédures administrative déjà évoquée plus haut, et le coût considérable des opérations de démolition**, qui demeure un obstacle important, en dépit des prêts accordés par la Caisse des dépôts et des consignations.

En effet, au coût de la reconstruction-démolition proprement dit s'ajoute le manque à gagner correspondant aux loyers des logements détruits, qui sont largement amortis. En revanche, les logements nouvellement construits ne commencent en moyenne à être rentables qu'à compter d'un délai de 6 à 10 ans, et ne sont amortis qu'après 20 à 25 ans. Par conséquent, votre rapporteur souhaite que, à côté des prêts, soit instituée une aide financière, afin de réduire les pertes financières occasionnées par la mise en œuvre de ces opérations.

\* \*  
\*

En conclusion, votre rapporteur estime qu'une politique de la ville ambitieuse et efficace doit nécessairement passer **par des moyens d'action renforcés à la disposition du ministre de la ville, de façon à pallier les effets négatifs de l'interministérialité.**

Cette réforme devrait s'accompagner d'une simplification des dispositifs et des structures existantes, d'une vraie politique du logement en faveur des quartiers sensibles, avec la mise en œuvre à grande échelle d'opérations de reconstruction-démolition, et d'une relance de l'activité économique, notamment

en privilégiant le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans les quartiers relevant de la politique de la ville.

## **CHAPITRE PREMIER :**

### **PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS**

En 2001, les crédits inscrits au bleu « ville » sont **en hausse de près de 70 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2000, et de 51,7 % si l'on tient compte des crédits votés en loi de finances rectificative pour 2000. Les dotations augmentent de 8 % à base constante**, hors mesures nouvelles décidées par le Comité interministériel des villes du 14 décembre 1999. Pour la troisième année consécutive, le budget de la ville est donc celui qui augmente le plus au sein du budget de l'Etat. **A structure constante, le budget de la ville a presque doublé en deux ans, ce qui constitue la plus forte progression parmi les budgets de l'Etat.**

Il convient de rappeler que, du fait du caractère interministériel de la politique de la ville, les crédits inscrits au "bleu" ville ne constituent qu'une partie des crédits représentatifs de l'effort consenti par l'Etat à la politique de la ville. Cette note prend principalement en considération les crédits gérés par le ministère de la ville, mais traite de l'ensemble de ces crédits, qui appartiennent à des périmètres concentriques selon l'intensité de leur lien à la politique des villes et au développement social urbain.

#### **I. LA PROGRESSION DES CRÉDITS SPÉCIFIQUES « VILLE »**

Les crédits inscrits dans le "bleu" "Ville" produisent un « effet de levier » indispensable à l'initiation et à l'accompagnement des programmes de la politique de la ville.

**A. EXAMEN DES CRÉDITS INSCRITS AU BLEU "VILLE"**

**1. Présentation générale des crédits par titre**

**Ville : Évolution des crédits 1999-2001**

(en milliers de francs)

DÉPENSES		1999(*)	LFI +LFR 2000	PLF 2001	2001/2000 en %
TITRE III		119.258	138.793	143.793	+ 3,6
Moyens des services					
TITRE IV		1.014.574	1.139.135	1.747.500	+ 53,4
Interventions publiques					
TOTAL DÉPENSES ORDINAIRES			1.277.928	1.891.293	+ 48,0
TITRE V					
Investissements exécutés par l'Etat	CP	19.186	6.004	6.000	(NS)
	AP		6.000	6.000	-
TITRE VI					
Subventions d'investissement	CP	478.070	303.500	511.400	+ 68,5
accordées par l'Etat	AP		581.000	1.155.770	+ 98,9
TOTAL DÉPENSES EN CAPITAL	CP	497.256	309.504	517.400	+ 67,2
	AP		587.000	1.161.770	+ 97,9
<b>TOTAL (DO+CP)</b>		<b>1.631.089</b>	<b>1.587.432</b>	<b>2.408.693</b>	<b>+ 51,7</b>

(\*) : réalisation 1999 (source :contrôle financier près le ministère de l'équipement - rapport sur l'exécution du budget de 1999).

- au Titre III "Moyens des services" figurent le chapitre 37-60, qui retrace les moyens de fonctionnement des services en charge de la politique de la ville, et le chapitre 37-82, relatif aux dépenses de modernisation et d'animation de la politique de la ville. Un article 20 est créé au sein de ce chapitre, sur lequel peuvent être engagées des participations de l'Etat au financement des groupements d'intérêt public nationaux, conformément à la circulaire budgétaire du 3 août 2000 ;

- le Titre IV "Interventions Publiques" est constitué d'un chapitre unique, le 46-60, consacré aux "interventions en faveur de la ville et du développement social urbain". Les crédits de ce chapitre comprennent le Fonds d'intervention pour la ville (FIV) et financent par ailleurs le développement social urbain en Ile-de-France (ex. Fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France -FARIF-), les subventions aux associations dans le cadre du "partenariat national", le soutien

aux opérations "villes, vie, vacances", ainsi qu'une partie des subventions aux grands projets de ville. Trois articles, correspondant à des mesures nouvelles, sont créés au sein de ce chapitre dans le projet de loi de finances pour 2001, correspondant au Fonds de revitalisation économique, à l'innovation et à l'expérimentation, et à la mise en œuvre du dispositif « adultes relais ». Les paiements sur l'article 80, correspondant au financement du dispositif « adultes relais », sont effectués sans ordonnancement préalable en application du décret du 20 juin 2000. Un autre article sera créé en cours de gestion 2000 et doté de 10 millions de francs en loi de finances rectificative afin de recevoir les crédits destinés au fonctionnement de l'Institut des villes.

- le Titre V, contient un chapitre unique (57-71) consacré aux dépenses d'études et d'assistance technique ;

- le Titre VI retrace, au chapitre 67-10, les subventions d'investissement accordées par l'Etat au Fonds d'intervention pour la ville, aux grands projets, au développement social urbain en Ile-de-France, au Fonds de revitalisation économique et aux grands projets.

**Le budget de la ville est un budget d'intervention.** En 1999, les dépenses imputées sur les titres III et V ont été de 139 millions de francs, et les dépenses imputées sur les titres IV et VI, de 1.480 millions de francs. **93 % des dépenses du ministère de la ville sont donc effectuées sous la forme de subventions.** Cette proportion est confirmée par le projet de budget pour 2001, puisque 93,8 % des crédits relèvent des titres IV et VI. **Il s'agit également d'un budget dont l'exécution est très déconcentrée, puisque les délégations de crédits aux préfets représentent environ 95 % des dépenses ordinaires et des autorisations de programme.**

## **2. Les mesures nouvelles**

### *a) Les moyens des services (titre III)*

**Le montant des mesures nouvelles s'élève à 27 millions de francs pour le titre III**, en contrepartie d'une révision des services votés de 2 millions de francs, portant sur les moyens de fonctionnement de la délégation interministérielle à la ville.

Les mesures nouvelles correspondent au financement de la mise en place de délégués de l'Etat auprès des sous-préfets « ville » (3 millions de francs), au **financement des équipes « emploi-insertion »** au profit des territoires concernés par les contrats de ville (20 millions de francs), qui devront servir de relais entre les personnes en recherche d'emploi et les différentes structures d'aide à l'emploi. Enfin, une dotation de 4 millions de francs est prévue pour la **prise en charge de volontaires civils** dans le cadre de la réforme du service national, placés auprès

de l'administration et des groupements d'intérêt public relevant de la politique de la ville.

*b) Les interventions publiques (titre IV)*

**Les mesures nouvelles portent sur 756,3 millions de francs.** Elles concernent :

- les subventions pour les employeurs dans la cadre de **la création de 10.000 postes « adultes-relais »** en faveur des territoires prioritaires des contrats de ville (300 millions de francs) ;

- **les grands projets de ville et les opérations de renouvellement urbain** : 13 millions de francs de crédits sont prévus afin de venir en aide aux communes engagées dans un grand projet de ville et connaissant d'importantes difficultés financières, et 100 millions de francs sont prévus pour la mise en œuvre des grands projets de ville et des opérations de renouvellement urbain ;

- **la revitalisation économique** : 250 millions de francs sont consacrés à l'aide et au soutien aux activités économiques en zones urbaines sensible, dans le cadre du fonds pour la revitalisation économique ;

- les subventions accordées aux associations de la politique de la ville employant des **volontaires civils**, pour un montant total de 3,47 millions de francs ;

- une **subvention** de 79 millions de francs **pour la mise en œuvre des contrats de ville** ;

- enfin, une dotation de 15 millions de francs destinée à financer l'aide au montage et au démarrage de **projets « à caractère innovant et expérimental »**.

*c) Les dépenses d'investissement*

Les autorisations de programme du titre VI (subventions d'investissement accordées par l'Etat) passent de 537 millions de francs en 2000 à 1.162 millions de francs en 2001. **Cette hausse résulte essentiellement de la mise en œuvre des grands projets de ville (480 millions de francs) et de la création du fonds de revitalisation économique (250 millions de francs).**



## **B. L'EXÉCUTION DES BUDGETS 1999 ET 2000**

### **1. Le budget 1999**

**Dans la loi de finances initiale pour 1999, le budget du ministère de la ville s'est élevé à 1.011,5 millions de francs. Cependant, cette dotation a augmenté de plus de 60 % au cours de l'année, le total des crédits disponibles pour l'année 1999 s'élevant à 1.631,1 millions de francs. Cette augmentation s'explique par l'importance des transferts de crédits en cours de gestion : 246,1 millions de francs de crédits en provenance d'autres ministères, transférés au profit du fonds interministériel pour la ville (FIV) pour 226 millions de francs, et du dispositif « Ville vie vacances », pour 20,1 millions de francs. Ce budget a également été abondé, en cours de gestion, par 97,7 millions de francs correspondant à la participation du Fonds social européen (FSE) aux actions engagées par le ministère de la ville.**

Les annulations de crédits en cours de gestion ont porté sur 69,6 millions de francs en autorisations de programme, et 27,5 millions de francs en crédits de paiement. Ces montants sont supérieurs à ceux de l'année 1998. **Les annulations de dépenses en capital s'expliquent essentiellement par l'existence d'autorisation de programme « dormantes »,** qui, bien que valides juridiquement, concernent des opérations anciennes. Les annulations de dépenses ordinaires correspondent, quant à elles, à la nécessité de « gager » les ouvertures de crédits votées dans la loi de finances rectificative de fin d'année.

Le taux de consommation des crédits pour l'année 1999 s'élève à 86 %, en progression par rapport à l'année 1998. Il convient cependant de noter que **les dépenses d'investissement continuent à être largement sous-consommées.** Ainsi, seulement 65 % des crédits paiement ont été consommés sur le chapitre 67-10, et les crédits d'études et d'assistance technique (chapitre 57-71) n'ont été consommés qu'à hauteur de 69 % des crédits disponibles. Cette faible consommation s'explique par le fait que **de nombreuses autorisations de programme « dormantes » inutilisées sont reportées d'exercice en exercice.**

### **2. Le budget 2000**

Les crédits du ministère de la ville en loi de finances initiale pour 2000 se sont élevés à 1.644,9 millions de francs. Cependant, la loi de finances rectificative votée en juin 2000 a prévu 220 millions de francs de crédits supplémentaires et 50 millions de francs en autorisations de programme, afin de financer les équipes « emploi-insertion », la mise en œuvre du dispositif « adultes-relais » et celle du fonds de revitalisation économique.

Aucune annulation de crédit n'est intervenue dans les six premiers mois de l'année 2000. En revanche, **l'exécution provisoire du budget confirme la faible consommation des crédits d'investissement observée en 1999. Au 30 juin 2000, les taux de consommation sont très faibles, tous titres confondus. Cette faible consommation s'explique par le fait que les préfets ont reporté la programmation des crédits, compte tenu des retards dans la signature des contrats de ville.**

Le ministère de la ville indique par ailleurs que, **pour certains chapitres, le taux de consommation des crédits devrait être inférieur à 90 % en 2000, compte tenu de la montée en puissance plus lente que prévue de certaines mesures décidées par le Conseil interministériel des villes du 14 décembre 1999.**

Il s'agit des lignes budgétaires suivantes :

- chapitre 37-82 : retard dans la mise en oeuvre des mesures relatives à la formation décidées le 14 décembre 1999 et des équipes « emploi-insertion ».

- chapitre 46-60 (articles 80 et 90) : les 100 millions de francs votés en loi de finances rectificative pour la mise en oeuvre du programme « adultes relais » ne devraient pas être consommés compte tenu des délais de mise en oeuvre des procédures de paiement ; **les 50 millions de francs du fonds de revitalisation économique votés en loi de finances rectificative ne peuvent être mobilisés, les mesures d'application de ce fonds faisant encore l'objet de discussions entre le ministère de la ville et le secrétariat d'Etat au budget** (il en va de même pour le chapitre 67-10, article 40, qui constitue la section « investissement » du fonds de revitalisation économique).

### **3. La régularisation des autorisations de programme « dormantes »**

La délégation interministérielle à la ville a procédé, au cours de l'année 1998, à une enquête auprès des préfets de département et de région afin de recenser les autorisations de programme non utilisées. Celles-ci ont été redéployées au profit des opérations d'investissement et des grands projets urbains.

En conséquence, **la consommation des crédits de paiement relatifs aux opérations inscrites dans les contrats de ville a été supérieure, pour l'année 1999, aux crédits inscrits en loi de finances initiale**, puisque 403 millions de francs ont été consommés, pour une dotation de 325 millions de francs en loi de finances initiale.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur, **cette situation devrait se reproduire en 2000.** En effet, l'estimation des crédits consommés est

de 456 millions de francs, alors que les crédits de paiement inscrits en loi de finances initiale ne s'élèvent qu'à 297,5 millions de francs. **Des mouvements de crédits internes ont donc du être effectués par la délégation interministérielle à la ville afin d'éviter une rupture de paiement.**

**C. EXAMEN DES TRANSFERTS EN PROVENANCE D'AUTRES MINISTÈRES**

(En millions de francs)

<b>A-1. Crédits spécifiques ville</b>	<b>2000 AP + DO (1)</b>	<b>2001 AP + DO</b>
<b>A.1. Crédits ville inscrits au bleu</b>		
Fonctionnement de la DIV	30,19	30,19
PSPQ et animation	108,60	113,60
Partenariat national	11,00	9,00
Etudes	6,00	6,00
FIV hors transferts en gestion	1.081,90	1.254,27
Opérations de développement social urbain Ile-de-France	225,00	225,00
GPV	152,23	550,00
Ville-vie-vacances	50,00	50,00
Fonds de revitalisation économique	100,00	500,00
Innovation-expérimentation	0,00	15,00
Adultes-relais	100,00	300,00
<b>Sous-total A-1.1</b>	<b>1.864,92</b>	<b>3.053,06</b>
<b>A-1-2. Autres budgets</b>		
Transfert FIV (2)	60,00	60,00
Transfert VVV	20,10	20,10
Personnel DIV	16,49	16,70
<b>Sous-total A-1-2</b>	<b>96,59</b>	<b>96,80</b>
<b>Sous-total A-1</b>	<b>1 961,51</b>	<b>3 149,86</b>

(1) Pour l'année 2000, les crédits comprennent la LFI et la LFR de juin 2000

(2) Les crédits des ministères sont transférés en base du FIV à partir de 2000 ; seuls les crédits du ministère de la culture continueront à abonder le FIV en gestion

**D. LES INSTITUTIONS ET LE CHAMP D'ACTION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE**

**1. L'animation de la politique de la ville**

*a) Les crédits de la délégation interministérielle à la ville*

Créée par décret du 28 octobre 1988, la délégation interministérielle à la ville (DIV) est une structure administrative légère dotée de 94 fonctionnaires mis à disposition par différents ministères. Sa mission consiste à la fois à **coordonner les interventions, à animer les équipes, à évaluer les opérations, et à préparer les travaux des instances de décision** (Conseil national des villes et Comités interministériels des villes).

Inscrits au chapitre 37-60 article 10, ses crédits de fonctionnement s'élèvent à 17,69 millions de francs pour 2001, en baisse de 2 millions de francs par rapport à l'année 2000.

Le budget de communication de la DIV est reconduit, à 5 millions de francs, de même que les 4 millions de francs consacrés aux expertises et aux colloques. Les crédits inscrits au titre V, chapitre 57-71, consacrés aux études et à l'assistance technique, sont reconduits à 6 millions de francs en crédits de paiement, et à 6 millions de francs en autorisations de programme. **La moitié de ces crédits sera consacrée à l'évaluation des contrats de ville.**

(en millions de francs)

<b>Fonctionnement de la DIV</b>	<b>LFI 1999 AP ou DO</b>	<b>LFI 2000 AP ou DO</b>	<b>PLF 2001 AP ou DO</b>
Chapitre 37-60 art. 10	19,87	19,69	17,69
37-60 art. 50	5,00	5,00	5,00
37-60 art. 60	-	4,00	4,00
57-71 art. 10	18,00	6,00	6,00
<b>TOTAL</b>	<b>42,87</b>	<b>34,69</b>	<b>32,69</b>

Enfin, il convient de noter que le comité interministériel des villes du 29 juin 2000 a décidé de renforcer les moyens en personnel de la DIV, pour faire face à l'accroissement des missions de la délégation.

*b) La création de l'Institut des villes*

**L'Institut des villes, dont la création a été décidée par le Comité interministériel des villes du 30 novembre 1998, devrait enfin voir le jour.** Il sera créé sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP) afin d'affirmer son caractère partenarial. Un budget annuel de 10 millions de francs sera prévu pour assurer le fonctionnement de ce nouvel organisme.

L'Institut des villes se verra confier les missions suivantes :

- capitaliser, valoriser et diffuser les travaux de recherche, les savoirs et les savoir-faire en mettant en communication l'ensemble des acteurs de la politique urbaine (élus, administrations, organismes publics, entreprises chercheurs et professionnels) ;

- organiser des échanges, des rencontres et des débats entre les acteurs ;

- faire connaître et discuter les expériences étrangères.

L'Institut devra mobiliser les informations existantes au profit des membres du réseau ainsi créé, et les faire bénéficier de synthèses des échanges qu'il organise.

**L'utilité de ce nouvel organisme et son apport spécifique à la réflexion sur les enjeux de la politique de la ville demeure incertaine.** En effet, les futures missions confiées à l'Institut des villes n'apparaissent pas très clairement définies. Votre rapporteur s'interroge donc sur l'intérêt de cet organisme supplémentaire, qui risque, pour l'essentiel, de **contribuer à l'inflation démesurée des études sur les différentes problématiques de la politique de la ville.**

## 2. Les contrats de ville

Inscrits désormais dans le volet territorial des contrats de plan Etat-région, **247 contrats de ville** seront signés à la fin de l'année 2000 et succéderont aux diverses conventions signées au cours du plan précédent. Avec cette augmentation du nombre de contrats signés et le développement de l'intercommunalité, le nombre de communes impliquées sera désormais de 1.500, contre 1.000 dans la génération précédente des contrats de ville. **Seules 115 conventions cadres ont été signées à ce jour, les retards s'expliquant d'une part, par les difficultés liées à l'intercommunalité, d'autre part, par la signature tardive de certains contrats de plan Etat-région.**

**Crédits du volet « ville » des contrats de plan Etat-régions 2000-2006**

Crédits de l'Etat				(en millions de francs)
Crédits du ministère de la ville	Crédits des autres ministères	Autres crédits (dont FAS et RHI <sup>1</sup> )	Crédits GPV(*) et ORU	Crédits des régions
8.940	3.000	5.600	5.200	5.106

(Source : Délégation interministérielle à la ville)

(\*) ; y compris l'enveloppe de 5 milliards de francs en faveur des grands projets de ville.

### a) Une participation accrue du ministère de la ville

**L'enveloppe consacrée par le seul ministère de la ville aux enveloppes « ville » des contrats de plan Etat-régions passe de 3,5 milliards de francs à 8,9 milliards de francs pour la période 2000-2006.**

Si l'on compare le montant des crédits contractualisés en 1999 et en 2000, l'évolution ligne par ligne est la suivante :

<sup>1</sup> Résorption de l'habitat insalubre

Ligne budgétaire	LFI 1999	Part contractualisée	LFI 2000	Part contractualisée	LFI 2001
37-82-10	73.500.000	33.280.000	88.600.000	50.110.000	98.600.000
46-60-10	553.500.000	337.260.000	771.135.000	630.440.000	953.500.000
46-60-20 (1)	95.000.000	50.000.000	100.000.000	76.000.000	100.000.000
67-10-10 (2)	261.000.000	83.800.000	290.770.000	290.770.000	290.770.000
67-10-30	95.230.000	95.230.000	95.230.000	95.230.000	480.000.000
67-10-50 (1)	120.000.000	50.000.000	125.000.000	112.500.000	125.000.000
<b>TOTAL</b>	<b>1.198.230.000</b>	<b>649.570.000</b>	<b>1.470.735.000</b>	<b>1.255.050.000</b>	<b>2.047.870.000</b>

(1) : ex. FARIF X

(source : ministère de la ville)

(2) : article 20 en 1999

Le montant de 1,255 milliard de francs correspond aux crédits inscrits en contrat de plan Etat-régions et à l'enveloppe complémentaire accordée par le Premier ministre sur la durée du Plan, soit 69,04 millions de francs par an.

*b) Une implication plus forte des collectivités locales*

Les conseils régionaux augmentent leur participation, qui passe de 3,2 milliards de francs à plus de 5 milliards de francs. Beaucoup d'entre eux concentrent leur participation sur les sites les plus difficiles.

La grande majorité des conseils généraux concernés est également désormais signataire des contrats de ville. **Au delà de leur participation financière directe, certains conseils généraux s'engagent également dans les contrats de ville, dans le champ de leurs compétences propres ou des autres politiques contractuelles auxquelles ils participent :** moyens de fonctionnement des collèges, fonctionnement de circonscriptions de travail social, dispositifs d'insertion liés au RMI, logement des plus démunis...

De nombreux conseils régionaux et généraux sont également engagés dans la mise en œuvre du nouveau programme « adultes-relais », en assurant soit le cofinancement des postes, soit la formation des personnes recrutées dans le cadre de ce dispositif.

*c) Une intercommunalité renforcée*

**Environ 80 % des contrats de ville sont intercommunaux, contre seulement 40 % pour la précédente génération de contrats.** Dans certains cas, la préparation du contrat de ville a été l'occasion d'accélérer la mise en place des

nouvelles communautés d'agglomération. Cette évolution permettra de **mieux prendre en compte les programmes à l'échelle des agglomérations**, notamment dans les domaines de l'habitat, des transports, du développement économique, afin de lutter plus efficacement contre la ségrégation urbaine et sociale.

La Délégation interministérielle à la ville (DIV) et la Direction générale des collectivités locales (DGCL) ont engagé une étude afin **d'évaluer les conséquences du développement de l'intercommunalité en matière de la politique de ville**.

*d) Le Fonds d'intervention pour la ville (FIV)*

Le fonds interministériel d'intervention pour la politique de la ville a été mis en place en 1995 pour donner plus de souplesse à la gestion des instruments contractuels de la politique de la ville, notamment en améliorant la fongibilité des crédits déconcentrés.

Le budget 2000 a mis en oeuvre deux modifications de nomenclature importantes conduisant à réduire la masse des crédits transférés en provenance d'autres ministères en cours de gestion. De plus, le **Fonds Social Urbain**, créé en 1984 afin de permettre à l'Etat, après la décentralisation, de conserver les moyens d'intervenir de façon sélective lorsque sa responsabilité est engagée en matière de développement social des villes, **a été intégré, à compter de l'année 2000, dans le fonds d'intervention pour la ville (FIV)**.

Les crédits du FIV sont délégués aux préfets de département et constituent une dotation globale et fongible dont les modalités d'utilisation sont précisées par une circulaire annuelle. Le FIV finance des actions inscrites dans les contrats de ville au titre de la promotion de l'emploi et du développement économique, de la prévention de la délinquance, de l'action sociale, de l'action culturelle et sportive. Une partie limitée de ces crédits peut être utilisée hors contrats de ville pour abonder des contrats éducatifs locaux et des contrats locaux de sécurité. **En 2001, les crédits du Fonds interministériel pour la ville s'élèveront à 1.127,8 millions de francs, soit une augmentation de 14,8 % par rapport à l'année 2000, qui devrait notamment permettre de financer l'augmentation du nombre de communes inscrites en contrats de ville.**

Bilan de l'utilisation des crédits du FIV de 1996 à 1999

	1996	1997	1998	1999
Accompagnement et maîtrise d'oeuvre	108,00	107,45	114,21	125,59
Action artistique et éducation culturelle	91,00	83,78	87,89	104,24
Interventions en faveur de la jeunesse et des sports	78,00	71,32	67,56	85,20



Actions pour la promotion de l'emploi	23,00	35,66	48,56	63,39
Structures d'insertion par l'économie	63,00	56,04	69,46	67,89
Action sociale en faveur des familles, de l'enfance et des jeunes	178,00	168,47	193,82	234,43
Prévention de la délinquance, de la récidive et aides aux victimes d'infractions pénales	66,00	63,42	89,91	87,53
Actions dans le domaine de la santé	17,00	16,29	32,05	24,55
CAPS hors contrat de ville (1)	-	-	17,34	14,69
<b>TOTAL</b>	<b>624,00</b>	<b>602,43</b>	<b>720,83</b>	<b>807,51</b>

(en millions de francs)

(1) CAPS = Contrats d'action pour la prévention et la sécurité. Cet article d'exécution a été créé dans la nomenclature pour 1998

## II. LA FORTE PROGRESSION APPARENTE DE L'EFFORT FINANCIER GLOBAL EN FAVEUR DE LA VILLE

L'effort financier en faveur de la ville qui figure dans le "jaune" budgétaire pour 2001 est résumé dans le tableau suivant. **Son montant total dépasse 40 milliards de francs.**

Cependant, cet effort ne provient pas seulement de l'Etat, puisque les collectivités territoriales y contribuent à hauteur de 5 milliards de francs en 2001, contre 3,85 milliards en 2000. Les versements communautaires et les prêts de la Caisse des dépôts et des consignations sont également comptabilisés. Concernant les prêts consentis à des taux préférentiels par la Caisse des dépôts et des consignations, la prise en compte du montant total des dotations gonfle l'effort financier total, puisque la subvention ne correspond en fait qu'au différentiel entre le taux de ses prêt et celui des prêts du marché.

Enfin, les crédits correspondant à la dotation de solidarité urbaine (DSU) ne devraient pas être comptabilisés dans l'effort financier de l'Etat, puisque ce sont des ressources transférées entre les communes, dans le cadre de l'enveloppe normée des concours de l'Etat aux collectivités locales.

**L'effort financier de l'Etat stricto sensu** correspond donc seulement aux crédits budgétaires des ministères et à l'évaluation de la dépense fiscale, soit **un montant global de 22,257 milliards de francs, en hausse de 22,3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2000, et de 15,9 % en tenant compte de la loi de finances rectificative de juin 2000.**

### Etat récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville

(en millions de francs)

	1999 AP + DO	2000 AP + DO <sup>(1)</sup>	2001 AP + DO <sup>(2)</sup>	Evolution 2001/2000 en %
A-1. Crédits spécifiques ville	1 672,73	1 961,51	3 149,86	60,58

A-2. Crédits contractualisés relevant de divers ministères	660,00	442,00	442,00	0,00
A-3. Crédits relevant de divers ministères contribuant à la politique de la ville	10 126,17	11 782,05	15 100,86	28,17
A-4. Solidarité urbaine (loi du 13 mai 1991)	4 023,28	4 432,95	4 437,03	0,09
<b>Total A</b>	<b>16 482,18</b>	<b>18 618,51</b>	<b>23 129,75</b>	<b>24,23</b>
B. Dépenses fiscales et compensations	3 364,00	3 980,00	3 564,00	-10,45
<b>Total A + B</b>	<b>19 846,18</b>	<b>22 598,51</b>	<b>26 693,75</b>	<b>18,12</b>
C. Fonds européens concourant à la politique de développement social urbain	1 075,00	1 430,00	1 430,00	0,00
D. Intervention de la CDC et autres	6 230,00	7 393,85	7 775,16	5,16
<b>Total A + B+C+D</b>	<b>27 151,18</b>	<b>31 422,36</b>	<b>35 898,91</b>	<b>14,25</b>
E. Contribution des collectivités territoriales	3 110,00	3 850,00	5 005,00	30,00
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>30 261,18</b>	<b>35 272,36</b>	<b>40 903,91</b>	<b>15,97</b>

(1) LFI + LFR de juin 2000

(2) PLF

## A. LA CONTRIBUTION DES AUTRES MINISTÈRES

### 1. Présentation générale

La contribution des différents ministères à la politique de la ville est récapitulée à l'intérieur de trois agrégats distincts.

**1. Les transferts en provenance d'autres ministères** au sein de l'agrégat A1 "crédits spécifiques ville", ont déjà été analysés.

**2. L'agrégat A2 ("crédits contractualisés relevant de divers ministères")** retrace les crédits contractualisés au sein des engagements "politique de la ville" de chaque contrat de plan Etat-Région, et le financement des contrats de ville du XIIème plan.

Les crédits de cet agrégat présentent un lien étroit avec les instruments de la politique de la ville, et s'élèvent à 442 millions de francs en 2001.

**3. L'agrégat A3 "crédits relevant de divers ministères concourant à la politique de la ville", connaît une progression de 28,2 % en 2001, et s'établit à 15,1 milliards de francs.** Cette évolution consolide la forte hausse des années précédentes, qui a considérablement accru le poids de cet agrégat. **Ces crédits représentent près de 80 % des dépenses de l'Etat en faveur de la politique de la ville** (somme des crédits des différents ministères, hors dotations de solidarité, mais en tenant compte des dépenses fiscales et des compensations).

Il convient de remarquer que **l'évaluation des contributions des ministères diffère sensiblement d'une année sur l'autre**, ce qui empêche

pratiquement toute comparaison et **conduit à s'interroger sur la fiabilité du « jaune » budgétaire comme outil d'appréciation de l'effort financier consacré à la politique de la ville.** Votre rapporteur ne peut déterminer s'il s'agit de modifications du périmètre pris en compte, de changements dans l'évaluation des crédits ou encore, de crédits correspondant à des mesures nouvelles mises en œuvre par les ministères. Les crédits inscrits pour le calcul de l'effort financier consacré à la politique des villes et au développement social urbain correspondent souvent à une simple proportion des crédits du ministère, *« dont il est d'usage de considérer que, pour x %, elles financent des actions qui s'inscrivent dans la politique de la ville ».*

**Aucun moyen ne permet d'apprécier la pertinence des crédits regroupés dans le « jaune »,** puisque le détail des chapitres budgétaires des différents ministères concernés n'est pas indiqué, pas plus que la précision, qui est pourtant d'importance, de savoir si les crédits ainsi recensés concernent exclusivement ou non l'objet du « jaune ».

De surcroît, **aucune indication ne permet de connaître de manière spécifique la consommation de ces crédits,** ni dans le cadre du « jaune », ni dans les rapports de gestion des différents ministères. Par conséquent, votre rapporteur ne dispose d'aucun moyen de contester les chiffres avancés dans le « jaune » pour ce qui concerne les crédits des différents ministères concourant à la politique de la ville.

#### A4. Crédits relevant de divers ministères concourant à la politique de la ville

	<b>2000 DO+AP<sup>1</sup></b>	<b>PLF 2001 DO+AP</b>	<b>évolution (en %)</b>
Équipement-logement-transport	374,35	357,15	- 4,5
Culture	45,90	47,00	+ 2,4
Intérieur	1.351,88	3.068,70	+ 127,9
Aménagement du territoire-environnement	24,78	27,50	+ 11,0
Éducation nationale	3.025,31	3.496,10	+ 15,6
Jeunesse et sports	105,31	127,86	+ 21,4
DOM-TOM	291,45	308,58	+ 5,9
Emploi et solidarité	5.291,86	6.154,86	+ 16,3
Justice	246,71	303,71	+ 23,1
Fonction publique	4,20	65,00	+ 1547,6
Défense	303,60	417,40	+ 37,5
Affaires étrangères-coopération	2,80	2,80	-
FAS(*)	713,90	724,20	+ 1,4
<b>Sous-total A-3</b>	<b>11.782,05</b>	<b>15.100,86</b>	<b>+ 28,2</b>

(\*) FAS : fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles.

<sup>1</sup> LFI + LFR de juin 2000.

## 2. Le ministère de l'emploi et de la solidarité

Les autres sections du ministère de l'emploi et de la solidarité contribuent massivement à la mise en œuvre de la politique de la ville, puisque leur contribution s'établit à 6,15 milliards de francs, en progression de 16,3 %, et représentera encore, en 2001, près de deux fois le montant des crédits inscrits au bleu "Ville".

Des mesures nouvelles au titre notamment de la lutte contre les exclusions, expliquent la croissance de la contribution du ministère de l'emploi et de la solidarité. On notera, en particulier, la création du fonds « solidarité eau », soit une charge de 30 millions de francs pour l'Etat, la mise en œuvre d'une aide à la gestion locative sociale pour les résidences sociales, à hauteur de 21,5 millions de francs, destinée en particulier à stimuler le plan de création de 10.000 logements en résidences sociales en Ile-de-France en cinq ans, et le montage des dispositifs d'abonnement social et d'aide aux impayés de dépenses téléphoniques.

## 3. Le ministère de l'éducation nationale

La relance de la politique de l'éducation prioritaire en 1997 s'est accompagnée de la révision de la carte des zones d'éducation prioritaires (ZEP) et de la création des réseaux d'éducation prioritaires (REP), en associant aux ZEP des écoles et des collèges proches « *dont la concentration des difficultés mérite une vigilance et une aide particulière* ». Ces aménagements ont conduit à étendre d'environ 40 % le « territoire » de l'éducation prioritaire. Depuis la rentrée 1999, l'éducation prioritaire concerne ainsi près de 1,7 millions d'élèves.

Ces zones et réseaux d'éducation prioritaires bénéficient de moyens supplémentaires par rapport aux établissements « de droit commun » :

### Nombre d'enseignants pour 100 élèves dans les écoles

en ZEP / REP	dont ZEP	hors ZEP / REP	ensemble public
5,56	5,62	4,75	4,89

Les établissements classés dans ces zones bénéficient également de manière prioritaire d'emplois jeunes. On rappellera que 66.600 emplois jeunes pour l'enseignement scolaire publics ont été inscrits dans la loi de finances initiale pour 2000.

En moyenne, un élève de zone d'éducation prioritaire bénéficie d'un effort financier environ 10 à 15 % supérieur à celui dont bénéficie, en moyenne, un élève dans l'enseignement public. Enfin, les 10.000 bourses au mérite créées à la rentrée 2000 devraient bénéficier, en priorité, aux élèves des

REP et des ZEP. Ces bourses permettent à des collégiens ayant obtenu de bons résultats au brevet de bénéficier d'une aide financière complémentaire au cours de leur scolarité, afin de préparer dans de bonnes conditions un baccalauréat et des études supérieures.

L'opération « Ecole ouverte », financée par le ministère de la ville et le ministère de l'éducation nationale, vise à faire des établissements scolaires des lieux d'accueil et de citoyenneté lors des différentes périodes de congés scolaires. Cette opération se développe : en 1999, 415 établissements (dont plus de la moitié est classée en ZEP ou en REP) y ont participé, soit 21,7 % de plus qu'en 1998.

#### **4. Le ministère de l'intérieur**

**Le développement de la police de proximité constitue la principale action mise en œuvre dans le cadre de la politique de la ville par le ministère de l'intérieur.** En 2000, 10.000 agents sont sectorisés dans 63 circonscriptions, qui représentent un tiers environ de la population vivant en zone « police » (soit 10,9 millions d'habitants). En 2001, la deuxième phase de généralisation de la police de proximité concernera 25.000 agents pour 239 circonscriptions.

#### **5. Le ministère de la justice**

Le ministère de la justice a arrêté des priorités d'actions pour la période 2000-2006, visant à permettre **le développement de la justice de proximité, l'accès au droit, et la prévention.** En particulier, 1,75 milliard de francs de crédits supplémentaires sont prévus en 2001 pour permettre la généralisation des cellules départementales justice-ville, chargées d'animer et de coordonner les actions de l'institution judiciaire dans un département.

**Les maisons de justice et du droit** se multiplient : 14 d'entre elles ont été ouvertes en 2000, portant à 56 le nombre de maisons ouvertes en octobre 2000. Une trentaine de nouvelles créations sont prévues en 2001. De même, les **conseils départementaux d'accès au droit (CDAD)**, généralisés par la loi du 18 décembre 1998, sont passés de 32 en septembre 1999 à 43 en 2000.

#### **6. La nouvelle bonification indicielle**

Le Comité interministériel des villes du 14 décembre 1999 a décidé de **revaloriser les fonctions exercées par les fonctionnaires dans les quartiers difficiles**, en dégagant une nouvelle enveloppe de 200 millions de francs en année pleine. Cette dotation supplémentaire doit permettre, soit de majorer les attributions déjà prononcées (dans la limite de 50 %), soit de doter de la

bonification indiciaire de nouveaux emplois, sur proposition des chefs de services déconcentrés, après avis du préfet sur l'identification des emplois éligibles.

Au cours du même comité interministériel, des mesures ont été décidées afin de favoriser la formation des fonctionnaires affectés dans les quartiers difficiles. 50 millions de francs doivent ainsi être consacrés, en 2000, à l'organisation d'actions de formation :

**- une formation de prise de poste pour les agents arrivant dans un quartier difficile pour une première ou une nouvelle affectation ;**

- une « formation-action » relative à la sociologie urbaine ainsi qu'aux méthodes et aux outils de la politique de la ville, conçue pour les cadres et leurs équipes ;

- une « formation-action » portant sur les mêmes thèmes que la précédente, mais destinée en priorité aux préfets et aux chefs de services déconcentrés.

Une somme de 15 millions de francs est prévue dans le budget 2001 pour la poursuite de ces opérations. De plus, des aides spécifiques sont prévues pour le logement des fonctionnaires exerçant dans les zones urbaines sensibles.

## ***B. LA SOLIDARITÉ URBAINE***

La **dotation de solidarité urbaine** (DSU), instituée par la loi d'orientation pour la ville de 1991, a pour but d'améliorer les conditions de vie dans les communes confrontées à une insuffisance de ressources et à des charges sociales élevées. Elle est répartie entre les communes de 5.000 à 9.999 habitants d'une part, et les communes de plus de 10.000 habitants d'autre part, en fonction de critères d'éligibilité tels que le pourcentage de bénéficiaires d'aides au logement dans la commune, le potentiel fiscal, le parc de logements sociaux et le revenu moyen par habitant.

Les crédits alloués à la DSU en 2000 s'élèvent à 3,77 milliards de francs, en tenant compte de 260 millions de francs en provenance de la DGF de la région d'Ile-de-France, et des deux majorations prévues par l'article 59 de la loi de finances initiale pour 1999.

Il n'est pas possible de connaître à l'heure actuelle, le montant global de la DSU pour l'année 2001. En effet, son évolution dépend du taux de progression de la DGF (+ 3,42 % pour l'année 2001), des abondements budgétaires éventuels, mais également de l'arbitrage du Comité des finances locales entre les différentes composantes de la DGF. Les propositions faites par le gouvernement et votées par l'Assemblée nationale conduiraient à une quasi-stagnation (progression de 0,19 %) de la DSU pour l'année 2001.

Votre rapporteur insiste sur la **nécessité de développer la péréquation** financière entre les villes. En particulier, la DSU constitue un excellent outil pour assurer cette péréquation. **L'effort entrepris par le gouvernement depuis deux ans doit constituer la première étape vers une véritable péréquation, qui représenterait une contribution majeure à la mise en œuvre de la politique de la ville.**

### C. LE CONCOURS DES FOND STRUCTURELS

Il n'est pas possible d'indiquer, à ce jour, le montant des crédits européens qui viendra abonder les financements des contrats de ville en 2001. Néanmoins, leur montant devrait être comparable à celui estimé pour l'année 2000, soit 1.430 millions de francs au total. Les nouveaux programmes qui ont démarré au cours de l'année 2000 comportent une dimension urbaine plus importante que ceux de la génération précédente. En particulier, la problématique des zones urbaines en difficulté est repérée en tant que telle dans les programmes régionaux « objectif 2 » (895 millions de francs pour l'année 2000), et un certain nombre de territoires urbains deviennent donc éligibles à ce programme : **sur la période 2000-2006, environ deux tiers des contrats de ville sont concernés par l'objectif 2 et seront soutenus financièrement par les fonds structurels.**

Le programme « objectif 3 » (135 millions de francs pour l'année 2000) est consacré à la mise en œuvre du Plan national d'action pour l'emploi (PNAE). Il financera, en particulier, les volets emploi et insertion des contrats de ville.

L'impact financier estimatif des fonds européens pouvant être mobilisés dans le cadre de la politique de la ville est indiqué dans le tableau ci-dessous :

Financements européens (en millions de francs)	1999	2000 (*)
Objectif 1	240	280
Objectif 2	530	895
Objectif 3	150	135
Pic Urban 1 et 2	125	90
Pic emploi	30	programme supprimé
Pic equal	0	30
<b>Total</b>	<b>1.075</b>	<b>1.430</b>

(\*) les chiffres pour 2000 sont indicatifs

(source : ministère de la ville)

#### ***D. LA CONTRIBUTION DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET DES CONSIGNATIONS***

La Caisse des dépôts et des consignations participe activement à la politique de la ville. A partir de 1999, elle a renforcé son action, en particulier dans le domaine du renouvellement urbain. Au cours de la période 1999-2001, deux types de financement ont été mobilisés :

- deux enveloppes de 10 milliards de francs sur trois ans au titre des prêts reconstruction-démolition, d'une part, et des prêts projets urbains, d'autre part. L'encours de prêts projets urbains a connu en 1999 une augmentation de 7 % par rapport à 1998, et a atteint 3,103 milliards de francs. Pour sa part, l'encours de prêts « reconstruction-démolition » a fait l'objet d'engagements substantiels et a atteint 852 millions de francs à la fin de l'année 1999.

- une enveloppe de 300 millions de francs par an sur trois ans, consacrée à hauteur de 100 millions de francs, à des subventions pour l'ingénierie des projets, et, pour 200 millions de francs, au financement d'investissements prévus dans les quartiers, sous la forme de prises de participation ou de prêts privilégiés.

En 2000, un fonds d'intervention en faveur du renouvellement urbain, doté de 3 milliards de francs, a été créé, afin de jouer un rôle d'impulsion et d'accélération des investissements publics et privés. Les prêts, consentis à un taux de 3 %, peuvent s'étaler sur 50 ans. Trois catégories de programmes peuvent bénéficier de ce financement :

- les quartiers d'habitat social à restructurer ;
- les centre-villes ainsi que les secteurs urbains en mutation à requalifier ;
- les territoires urbains sensibles, notamment les secteurs de logement privé social de fait et les copropriétés en difficulté.



## CHAPITRE II :

### LE LOGEMENT ET LA PROBLÉMATIQUE DU RENOUVELLEMENT URBAIN

#### I. L'INSUFFISANTE CONSTRUCTION DES LOGEMENTS SOCIAUX

##### A. *LA DIMINUTION DU RYTHME DE CONSTRUCTION DES LOGEMENTS SOCIAUX...*

Depuis 1990, environ 700.000 logements sociaux ont été construits. Jusqu'en 1993-1994, le rythme de construction des logements a été relativement soutenu, mais un net ralentissement est observé depuis :

Nombre de logements locatifs sociaux construits entre 1990 et 1999 :

année	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
PLA (en milliers)	72	75	84	93	89	66	60	60	52	42

Le projet de loi de finances pour 2001 prévoit la réalisation effective de 70.000 PLUS (prêts locatifs à usage social), ainsi que la réhabilitation de 120.000 logements (PALULOS).

Par ailleurs, les sommes prévues pour la « gestion urbaine de proximité », destinées à améliorer la gestion des services et des équipements de quartier, passeront de 50 millions de francs en 2000 à 100 millions de francs en 2001.

##### B. *... A CONDUIT LE GOUVERNEMENT À PRENDRE DES MESURES INADAPTÉES ET DANGEREUSES*

Il convient de rappeler que la loi « solidarité et renouvellement urbain » prévoit que, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002 les communes de plus de 1.500 habitants en Ile-de-France et 3.500 habitants dans les autres régions, situées dans des agglomérations de plus de 50.000 habitants, et dont le parc de logements comprend moins de 20 % de logements sociaux, seront assujetties à un

prélèvement de 1.000 francs par logement manquant par rapport à ce seuil. Par ailleurs, les communes assujetties à cette taxe devront engager un programme pour rattraper ce retard en vingt ans. Elles devront réaliser, par période de trois ans, au moins 15 % de logements manquants. En outre, en Ile-de-France, les communes pourront se voir refuser tout agrément de bureaux.

Cette disposition est susceptible d'emporter des effets pervers importants : les communes riches, qui vont être contraintes de construire des logements HLM neufs, vont vraisemblablement attirer les locataires les plus solvables des HLM des communes voisines, plus pauvres. Par conséquent, **il existe un risque réel que cette disposition provoque un accroissement de la ségrégation sociale, plutôt qu'une réduction de cette fracture.**

**La volonté louable de développer le parc de logements sociaux risque donc de se retourner contre la politique de la ville.**

## **II. LE RENOUVELLEMENT URBAIN ET LES OPÉRATIONS DE RECONSTRUCTION-DÉMOLITION**

Votre rapporteur considère que la problématique du logement est au cœur des enjeux de la politique de la ville. En effet, un habitat dégradé suscite des comportements agressifs, peu respectueux de l'environnement, et provoque en retour un sentiment d'insécurité chez les habitants.

### **A. LES OPÉRATIONS DE RENOUVELLEMENT URBAIN**

Le renouvellement urbain constitue un des axes majeurs des nouveaux contrats de ville : **le gouvernement a décidé de donner à 80 contrats de ville des moyens supplémentaires (50 grands projets de ville -GPV- et 30 opérations de renouvellement urbain -ORU-)**. Une première enveloppe de 5 milliards de francs a été dégagée en sus des crédits spécifiques « logement », et la Caisse des dépôts et des consignations a mis en place un fonds de renouvellement urbain doté de 3 milliards de francs, et une enveloppe de prêts à 3 %, pour un encours maximal de 10 milliards de francs.

Pour le financement du programme de renouvellement urbain en 2001, **480 millions de francs de crédits d'investissement** ont été inscrits dans le projet de loi de finances, en plus des **170 millions de francs de crédits contractualisés** dans les contrats de plan Etat-région au bénéfice des anciens grands projets urbains (GPU). De plus, **100 millions de francs de crédits de fonctionnement** seront réservés pour ce programme sur le chapitre 46-60.

L'identification des facteurs d'échec des GPU a conduit à envisager une réforme du dispositif. **50 Grands Projets de Ville (GPV) remplacent donc les**

**14 GPU.** Les grands projets de ville améliorent et étendent la procédure des grands projets urbains. Ils s'inscrivent dans un projet global de développement social et urbain visant à réintégrer un ou plusieurs quartiers dans leur agglomération, et permettent **la mise en œuvre d'opérations lourdes de requalification urbaine**. Ce dispositif, dont le champ d'action est élargi, devrait permettre **une meilleure coordination avec les autres actions menées dans le cadre des contrats de ville**.

La conduite des grands projets de ville est organisée autour d'un pilotage politique, d'un pilotage technique et d'une direction de projet. Le groupement d'intérêt public (GIP) est la solution juridique majoritairement retenue par les candidats aux grands projets de ville. Cette structure devrait permettre une conduite plus efficace des projets, et **éviter les blocages institutionnels qui ont pu entraver la mise en œuvre des grands projets urbains**.

Les conventions pour la mise en œuvre des GPV seront signées avant la fin de l'année 2000, afin de rendre les GPV opérationnels dès 2001. En effet, le ministre délégué à la ville a, en août 2000, confirmé par courrier l'inscription des sites « *pressentis pour bénéficier d'un grand projet de ville* », ou demandé des compléments d'information et des améliorations et un projet de convention pour le 15 octobre.

Votre rapporteur se félicite de la mise en œuvre d'un grand programme de renouvellement urbain, engagée avec le présent projet de budget. Les grands projets de ville, apparaissent constituer un outil adapté à la mise en œuvre d'actions de restructuration urbaines lourdes. Cependant, **la participation financière de l'Etat n'est pas être à la hauteur de l'ampleur des projets envisagés par les communes, qui seront vraisemblablement confrontées à un alourdissement de leurs charges de fonctionnement**.

En 1999, le ministère de la ville avait décidé de mettre en place des subventions pour permettre aux villes pauvres impliquées dans un grand projet urbain de prendre en compte le coût de fonctionnement induit par les importantes dépenses d'investissement engagées par elles. Cette dotation est désormais étendue à certaines villes qui s'engagent dans un grand projet de ville et qui connaissent des difficultés comparables. La dotation prévue en 2001 s'élève donc à 70 millions de francs, en hausse de 13 millions par rapport à l'année 2000. Cette mesure est bienvenue, mais demeure encore insuffisante. **Il convient en effet d'éviter absolument que la mise en œuvre des grands projets de ville conduise les communes à accroître la pression fiscale afin de financer les coûts induits par la mise en œuvre du projet**.

Votre rapporteur souhaite donc que la dotation des grands projets de ville soit augmentée, afin de permettre aux communes les plus pauvres d'engager les financements lourds exigés par les opérations de renouvellement urbain. Cette augmentation des dotations des villes les plus pauvres pourrait également être financée par un **développement de la péréquation** entre les collectivités locales.

A titre d'exemple, le grand projet de ville présenté par la ville d'Amiens devrait bénéficier de 90 millions de francs sur 6 ans, pour un coût total d'un milliard de francs. Si l'on observe que cette somme représente à peine le coût de l'aménagement d'un « rond-point » par an, on comprend que les mesures ne sont pas à la hauteur des ambitions et des enjeux.

## ***B. L'INSUFFISANCE DES OPÉRATIONS DE RECONSTRUCTION-DÉMOLITION***

Votre rapporteur constate que les opérations de reconstruction-démolition sont davantage reconnues que par le passé comme un moyen efficace d'amélioration des conditions de vie des habitants, et, par là, comme un moyen de lutte contre la délinquance et l'insécurité. Votre rapporteur constate en effet que **la dédensification de l'habitat urbain constitue une réponse primordiale au développement du sentiment d'insécurité dans les villes et les banlieues.**

Des financements sont prévus, en particulier par la Caisse des dépôts et des consignations, afin de mettre en œuvre des opérations de reconstruction-démolition. Cependant, de nombreux obstacles expliquent l'insuffisance de ces opérations : localement, la réticence des directions départementales de l'équipement, entraîne souvent des délais particulièrement longs. Lors de son audition à l'Assemblée nationale, le ministre délégué à la ville a indiqué que *« le tabou de la démolition est tombé. La destruction des barres n'est plus ressentie comme un constat d'échec, mais comme une première victoire du renouvellement urbain »*. Votre rapporteur se félicite d'une telle déclaration, et souhaite que ses effets soient davantage perceptibles sur le terrain.

De récentes évaluations chiffrent entre 150.000 et 200.000 les besoins en matière de reconstruction-démolition. Près de 8.000 opérations devraient être engagées sur l'ensemble de l'année 2000, et le gouvernement prévoit 10.000 à 12.000 opérations pour l'année 2001. Par ailleurs, le taux de subvention versé par l'Etat pour les opérations de démolition passe de 35 % à 50 % et les crédits consacrés à la démolition augmenteront de 21 % en 2001.

S'ils vont dans le bon sens, de tels chiffres demeurent largement insuffisants pour permettre une véritable reconstruction de nos villes. **Il conviendrait de mettre en œuvre un véritable « Plan Marshall » dans les quartiers, devant permettre de franchir deux obstacles majeurs : la lourdeur des procédures administrative déjà évoquée plus haut, et le coût considérable des opérations de démolition,** qui demeure un obstacle important, en dépit des prêts accordés par la Caisse des dépôts et des consignations. En effet, au coût de la reconstruction-démolition proprement dit s'ajoute le manque à gagner correspondant aux loyers des logements détruits, qui sont largement amortis. En revanche, les logements nouvellement construits ne commencent en moyenne à être rentables qu'à compter d'un délai de 6 à 10 ans, et ne sont amortis qu'après 20 à 25 ans. Par conséquent, votre rapporteur souhaite que, à côté des prêts, soit

instituée une aide financière, afin de réduire les pertes financières occasionnées par la mise en œuvre de ces opérations.

## CHAPITRE III

### LA SÉCURITÉ

#### I. UN CONSTAT D'ÉCHEC

##### 1. Un dispositif institutionnel complexe...

A l'image de la politique de la ville, la politique de la sécurité connaît une multiplication des dispositifs contractuels et des instances de concertation. En effet, on peut recenser :

- au niveau communal : les contrats locaux de sécurité (CLS), les contrats d'action et de prévention pour la sécurité de la ville (CAPS), les conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) chargés de mettre en œuvre ces contrats. A propos de cette structure le ministère de l'intérieur indique que *« les conseils communaux de prévention de la délinquance ont ouvert la voie à une approche concertée au niveau local de la prévention de la délinquance même si à l'usage, il apparaît que nombre d'entre eux ont surtout mis l'accent sur l'échange d'informations et l'organisation d'actions ponctuelles visant essentiellement la prévention de la délinquance juvénile »*.

- au niveau départemental : les plans départementaux de sécurité (dont le ministère de l'intérieur note qu'ils ont *« - il s'agit là de leur objectif principal - favorisé le développement de la collaboration entre les services de l'Etat et une meilleure coordination de leurs actions »*) et les plans départementaux de prévention de la délinquance, mis en place en 1997, et qui *« visaient essentiellement à coordonner les actions des différents partenaires des politiques de prévention en articulant les différents schémas sectoriels d'intervention »*.

**Or, si la multiplication de ces dispositif a pu permettre une meilleure articulation des actions des services de l'Etat et des autres partenaires locaux, la situation sur le terrain n'a pas connu d'amélioration sensible.**

##### 2. ... qui ne permet pas de juguler la montée de la délinquance

Si la délinquance de voie publique a baissé en 1999 par rapport à 1998 (1.338.121 infractions, en diminution de 3,1 %), il faut noter **l'augmentation**

**sensible des vols avec violence sur la voie publique, qui traduit le caractère de plus en plus violent de la délinquance.** Cette délinquance violente est de plus en plus le fait des mineurs (l'augmentation annuelle du nombre de mineurs mis en cause a été supérieure à 10 % entre 1996 et 1998, et s'élève encore à 4,1 % entre l'année 1998 et l'année 1999). Il en va de même pour les violences scolaires, puisque le nombre de faits constatés par les services de la sécurité publique en 1999 est en forte hausse par rapport à 1998 (2.096 contre 1.741 en 1998). En particulier, les violences commises à l'égard des élèves (+ 22,7 %) et contre les personnels enseignants (+ 8,6 %) sont en forte progression.

## ***B. L'ÉCHEC DES CONTRATS LOCAUX DE SÉCURITÉ***

Les contrats locaux de sécurité (CLS) avaient été présentés, à l'occasion du colloque de Villepinte, en octobre 1997, sur le thème « Des villes plus sûres pour des citoyens libres », comme la solution aux problèmes de sécurité dans les villes, par l'établissement d'un diagnostic et la mise en œuvre d'une coopération accrue entre les différents acteurs (police nationale, police municipale et justice notamment). Parmi les 289 contrats locaux de sécurité signés au 31 août 1999, **79 % d'entre eux concernaient des sites relevant de la géographie de la politique de la ville** (47 % sont en contrats de ville et 32 % sont en contrat d'action et de prévention pour la sécurité (CAPS)). Au 10 août 2000, 415 contrats locaux de sécurité sont signés, dont 132 intercommunaux et 12 spécifiques « transport ». Par ailleurs, 296 contrats sont en cours d'élaboration, dont 62 intercommunaux et 5 spécifiques « transport ».

Lorsqu'un contrat de ville est conclu, le contrat local de sécurité constitue la convention thématique du contrat consacrée à la sécurité, comprenant l'ensemble des actions entrant dans le champ de compétence du conseil local.

Les contrats locaux de sécurité devaient permettre l'apport, par l'Etat, de moyens supplémentaires grâce au programme de création - à terme - de 35.000 emplois de proximité. Or, il faut constater que **les contrats locaux de sécurité n'ont pas répondu aux attentes fortes des maires**. En effet, ils ont nécessité la réalisation d'études préalables coûteuses, et de nombreuses réunions de concertation entre les différents partenaires impliqués dans ce contrat pour la réalisation d'un document définitif. En revanche, **leur mise en œuvre n'a pas conduit à un accroissement des moyens déployés par l'Etat**. Au contraire, ces contrats ont parfois conduit à un désengagement de l'Etat : la police nationale étant parfaitement au fait des activités de la police municipale, dans le cadre des échanges d'information prévus par les contrats, elle a pu se désengager vis-à-vis de certaines de ses missions. Si les échanges d'information semblent fonctionner de manière correcte dans ce sens, il convient de remarquer qu'il n'en va pas toujours de même dans le sens inverse : la police nationale est bien souvent réticente à communiquer ses plans d'action et ses moyens aux autorités locales.

A titre d'exemple, le décret n°2000-275 du 24 mars 2000 pris en application de la loi du 15 avril 1999 relative aux polices municipales, prévoit la mise en œuvre de **conventions de coordination entre la police nationale et la police municipale**. Ces conventions prévoient, en particulier, l'échange d'informations entre les différents acteurs de la sécurité sur le territoire de la ville concernée. Or, à l'image des contrats locaux de sécurité ces conventions conduisent les polices municipales à fournir des informations sur leurs activités aux services de l'Etat sans que ceux-ci ne mettent en œuvre d'efforts particuliers en contrepartie.

La plupart des CLS se contentent de mettre en face d'objectifs globaux des actions de prévention qui ressemblent trop souvent à de simples déclarations d'intention. Seuls quelques contrats locaux ont élaboré de véritables fiches-actions complètes, qui contribuent à l'élaboration d'une stratégie concertée et à l'adaptation permanente du dispositif en fonction des réalités locales et de leur évolution.

**Les mesures développées par le gouvernement afin d'améliorer la gestion des problèmes de sécurité au niveau local se traduisent donc essentiellement par une demande d'implication accrue des acteurs locaux, et se concluent parfois par un désengagement des services de l'Etat plutôt que par un renforcement des dispositifs conjoints.**

Afin de prendre en charge le problème de la sécurité dans les quartiers, il conviendrait de redonner un certain pouvoir aux maires sur les forces de police.

## **II. DES RÉFORMES INSUFFISANTES**

### ***A. LE REDÉPLOIEMENT GÉOGRAPHIQUE DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE***

Sur les bases du rapport de la mission confiée par le Premier ministre à notre collègue Jean-Jacques Hyst et à notre collègue député Roland Carraz, le conseil de sécurité intérieure du 27 avril 1998 a proposé la mise en œuvre d'une **nouvelle répartition des personnels de police et de gendarmerie** sur le territoire national.

Les réticences des élus et des personnels concernés ont contraint le gouvernement à limiter l'ampleur des redéploiements envisagés, les opérations de transfert étant décidées cas par cas.

Par ailleurs dans le cadre de la fidélisation d'unités mobiles (compagnies républicaines de sécurité et escadrons de gendarmerie mobile), mises à disposition dans les départements où la délinquance est la plus sensible, il est prévu d'engager en 2000 un processus de redéploiement pour partie, des personnels des



compagnies départementales d'intervention (CDI) et des sections d'intervention (SI) vers des missions de police de proximité, sous la forme de groupes d'appui à la police de proximité.

Votre rapporteur considère que **compte tenu de l'évolution démographique des personnels de police, les créations de postes doivent être poursuivies, afin que les adjoints de sécurité ne soient pas amenés à remplacer les effectifs de police dans les quartiers sensibles. Le redéploiement des forces de sécurité doit également être poursuivi afin de permettre un maillage cohérent du territoire national.**

#### ***B. LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLICE DE PROXIMITÉ : UNE RÉPONSE ADAPTÉE, MAIS INSUFFISANTE***

Dans le prolongement des orientations définies lors du colloque de Villepinte, et conformément aux décisions du conseil de sécurité intérieure du 27 janvier 1999, la direction centrale de la sécurité publique s'est engagée dans le développement de la nouvelle doctrine d'emploi de la police nationale : la police de proximité. L'objectif de cette réforme est, selon le ministère de l'intérieur, de *« faire évoluer la police nationale vers une police plus anticipatrice, plus proche et plus à l'image de la population, capable d'apporter, en matière de sécurité, des réponses satisfaisantes aux attentes légitimes de nos concitoyens »*.

La généralisation de la police de proximité sera mise en œuvre progressivement entre 2000 et 2002. Le premier juin 2000, elle a été instaurée dans 63 circonscriptions relevant de 37 départements. Pour la seconde « vague » de ce processus, des critères de sélection (existence d'un contrat local de sécurité, caractère « très sensible » du département, taux de délinquance supérieur à la moyenne nationale...) ont été définis. Au total, 176 circonscriptions réparties dans 80 départements et représentant une population d'environ 11 millions de personnes ont été retenues au titre de cette seconde phase.

Le ministère de l'intérieur indique que la police de proximité devra mettre en œuvre :

- une action policière ordonnée autour de territoires bien identifiés grâce à un maillage fin et cohérent ;

- un contact permanent avec la population se traduisant notamment par un partenariat actif avec tous les acteurs de la sécurité, en particulier au travers des contrats locaux de sécurité ;

- **une polyvalence de la fonction policière, c'est-à-dire qu'il est demandé au policier de proximité d'exercer sur son territoire la plénitude de ses missions de police, y compris celle de police judiciaire ;**

- une responsabilisation des fonctionnaires ;
- un service efficace et de qualité rendu à la population par des plages horaires adaptées, un accueil et une aide aux victimes améliorés.

Dès 2000, environ 28.000 fonctionnaires bénéficient d'une formation à la police de proximité.

Votre rapporteur considère que la création de la police de proximité devrait permettre de combler le fossé qui existe trop souvent entre les agents locaux de médiation sociale (AMLS) ou les ilôtiers, et la brigade anti-criminalité (BAC) ou les compagnies républicaines de sécurité, qui interviennent en cas de trouble à l'ordre public. En effet, **une présence policière réelle et disposant de véritables moyens d'intervention doit être constatée dans les quartiers dits sensibles, afin de contribuer à réduire le sentiment d'insécurité. Or, cette présence policière doit pouvoir combiner la prévention et la répression. Ces deux fonctions sont en effet trop souvent séparées de fait**, l'îlotier se limitant pour l'essentiel à des actions de prévention, et les BAC prenant en charge les actions parfois « musclées » de répression.

Cependant, **votre rapporteur s'interroge sur les effectifs qui pourront être déployés dans les quartiers sensibles avec la mise en œuvre de la police de proximité.** Les premières zones de police de proximité semblent montrer en effet que les moyens mis en œuvre ne correspondent pas aux besoins, et sont largement insuffisants.

### **C. LE DISPOSITIF « VILLE-VIE-VACANCES »**

Le dispositif « Ville-Vie-Vacances » est un programme interministériel qui propose, depuis 18 ans, des actions d'animation et de loisirs organisées à l'occasion des congés scolaires. Il s'agit notamment - mais pas seulement - d'apporter une réponse au désœuvrement des jeunes qui ne partent pas de vacances, et de limiter les risques de violences urbaines de la part des mineurs, à l'occasion des périodes de congés scolaires.

Une circulaire de février 1999 du Ministre délégué à la Ville rappelle que ce programme s'adresse en priorité « *aux jeunes les plus fragilisés ou qui développent des conduites à risques et qui ne sont pas accueillis dans les structures d'animation ordinaires* ». En 1999, le dispositif « Ville-Vie-Vacances » a proposé environ 12.000 projets dans la quasi-totalité des départements français, qui ont bénéficié à 810.000 jeunes, âgés principalement de 13 à 18 ans.

Un budget de 92 millions de francs et déconcentré à 90 % est réservé à ce dispositif.

Les activités proposées se répartissent comme suit :

activités proposées	proportion du nombre total de projets (en %)
activités sportives	21,2
séjours extérieurs encadrés	20,7
animation de quartier	14,6
activités d'expression artistique	14,4
sorties à la journée	13,1
acquisition d'un savoir technique	6,2
activité d'utilité collective	3,7
insertion professionnelle	3,3
départs autonomes	1,8
promotion de la santé	1,1

Par rapport aux années précédentes, on constate une diminution du nombre d'activités sportives et des activités d'« animation de quartier » au profit des séjours extérieurs encadrés notamment.

Lieu des projets	1998 (en %)	1999 (en %)
quartier	30,5	26,7
ville	25,4	22,8
département	16,5	17,4
région	11,7	12,4
France	12,5	17,7
étranger	1,6	1,4
solidarité internationale	0,5	0,3
établissements pénitentiaires	1,3	1,3

Le tableau ci-dessus montre que les activités ayant pour cadre le quartier ou la ville d'origine des jeunes bénéficiaires ne sont plus majoritaires en 1999.

En 2000 la Délégation interministérielle à la ville a demandé à un consultant extérieur<sup>1</sup> de faire un bilan des opérations menées dans le cadre du programme « Ville-Vie-Vacances » au cours de l'année 1999.

L'étude réalisée souligne les améliorations apportées au dispositif, et indique notamment que « **le taux d'encadrement moyen poursuit sa croissance année après année, avec 51,4 jeunes par encadrant en 1999 contre 19 jeunes/encadrant en 1998, 21 jeunes/encadrant en 1997 et 29 jeunes/encadrant en 1996. Cette évolution semble confirmer les progrès que certaines cellules départementales perçoivent en matière d'encadrement.** ». Cependant, le ministère de la ville rappelle quant à lui que « **le public visé par le dispositif nécessite un niveau de formation que ne détient pas la majorité des encadrants.** »

<sup>1</sup> Il s'agit de M. Thomas Kirszbaum, de la société SKG.

Le rapport souligne également les faiblesses du dispositif : concernant le public visé par le dispositif « Ville-Vie-Vacances », certaines cellules départementales notent que « *la définition des jeunes en difficulté demeure floue ; elle est différemment interprétée selon les structures porteuses de projets* » ou que « **le public ciblé évite l'encadrement. Une baisse de fréquentation de ce public est constatée** ».

**La cohérence du dispositif avec les institutions et leurs actions pose des problèmes** : certaines cellules départementales notent que « *trop souvent, il n'existe pas de cohérence avec les CCPD [centres communaux de prévention de la délinquance]. Cela pose la question du fonctionnement réel de ceux-ci ou de leur intervention dans cet aspect de la prévention.* ». Elles demandent également si « *sur des territoires où sont engagées des actions lourdes d'animation et de prévention dans le cadre du contrat de ville et où se mettent en place des contrats éducatifs locaux et des contrats temps libre, est-il pertinent de maintenir le dispositif VVV ?* ».

Les **lourdeurs administratives** sont enfin dénoncées par de nombreuses cellules, qui déplorent par exemple que « *la dotation du FAS [Fonds d'action sociale] est un supplément intéressant mais, dans la mesure où cet organisme ne délègue pas ses fonds, cela pose chaque année des problèmes administratifs qui compliquent un système déjà lourd. Les opérateurs directement payés par le FAS doivent systématiquement refaire leurs dossiers. Ne pourrait-on pas envisager un versement direct au pot commun délégué par la DIV ?* ». Les cellules départementales se disent attachées à la souplesse d'intervention du programme : « *Douze ans après sa mise en place, le dispositif VVV reste expérimental et en ce sens atypique dans le paysage de la politique de la ville. C'est un énorme avantage : il a échappé aux lourdeurs institutionnelles ; il reste fortement mobilisateur pour la cellule technique et les opérateurs* ».

Enfin, le rapport dénonce l'insuffisante coordination entre les actions engagées dans le cadre du dispositif « Ville Vie Vacances » et les projets portés par d'autres acteurs locaux, en particulier par les communes. Certaines cellules notent qu' « *il en résulte parfois des doublons dans la réalisation des actions* ».

Le caractère expérimental du dispositif VVV semble perdre de son sens au fil des années. Certaines cellules départementales notent que « **les opérations VVV, sous leur forme actuelle, s'essoufflent, elles sont devenues du droit commun, un simple apport financier, inadapté ou insuffisant, pour le public visé** » ou que « *le système de l'appel à projet par opérateur et du dossier par action représente tant pour les opérateurs que pour le secrétariat un lourd travail de paperasserie qui n'a pas plus beaucoup de sens lorsqu'il s'agit essentiellement d'actions reconduites à l'identique d'une année sur l'autre* ».

En dépit des améliorations indispensables à apporter au dispositif Ville-Vie-Vacances, notamment en matière de formation des personnels encadrant et

de coordination au niveau local, il convient de souligner le succès de cette initiative qui se développe d'année en année. A l'image de l'ensemble de la politique de la ville le dispositif « Ville Vie Vacances » souffre quelque peu du passage d'une politique « expérimentale » à une politique « de droit commun ». La montée en puissance du dispositif se traduit en effet inévitablement par un administration plus lourde des actions menées.

## CHAPITRE IV

### L'EMPLOI ET LA REVITALISATION ECONOMIQUE

#### I. LES ZONES FRANCHES ET DE REDYNAMISATION URBAINES

##### A. LES EXONÉRATIONS FISCALES ET SOCIALES EN VIGUEUR

##### 1. Les mesures en vigueur actuellement

**TABLEAU RÉCAPITULATIF DES MESURES EN VIGUEUR DANS LES ZRU ET ZFU :**  
régimes d'exonérations fiscales et de charges sociales applicables à certaines entreprises implantées dans les zones de redynamisation urbaine et les zones franches urbaines<sup>1</sup>

Mesures fiscales et sociales	Zones de redynamisation urbaine ZRU	Zones franches urbaines ZFU
<b>Taxe professionnelle</b>	5 ans d'exonération - réservée aux établissements de moins de 150 salariés, - dans la limite d'une base nette : 990 KF pour 2000 (révisée annuel-lement) pour les créations et extensions d'établissements (base réduite de moitié pour les établissements existants), - quelle que soit l'activité.	5 ans d'exonération - réservée aux entreprises de moins de 50 salariés à la date de leur création, - dans la limite d'une base nette : 2,835 MF pour 2000 (révisée annuel-lement), - certaines activités sont exclues.
<b>Impôts sur les bénéfices (impôt sur les sociétés, impôt sur le revenu -BIC-BNC-)</b>	5 ans d'exonération - réservée aux entreprises nouvelles, - dégressif sur 5 ans : 100 % pour les années 1 et 2, 75 % la troisième année, 50 % la quatrième, 25 % la cinquième, - à partir de 2000, le bénéfice exonéré est également plafonné à 225.000 euros par période de 36 mois, - sans limite d'effectif salarié.	5 ans d'exonération - ouverte aux établissements existants au 1.01.97 et aux nouveaux établissements, - dans la limite d'un bénéfice annuel exonéré de 400.000 F, - sans limite d'effectif salarié.

<b>Taxe foncière sur les propriétés bâties</b>	NON	5 ans d'exonération (immeubles affectés à une activité exonérée de taxe professionnelle)
Ile de France : redevance sur création de bureaux		Exonération de la redevance

<sup>1</sup> À jour des dispositions de la loi de finances pour 2000, avant vote de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (qui introduit notamment une modulation des exonérations de cotisations sociales en ZFU entre emplois créés et emplois transférés).

Droits de mutation pour les acquisitions de fonds de commerce	Exonération totale à hauteur de 700.000 F	Exonération totale à hauteur de 700.000 F
<b>Cotisations sociales</b>	<p>1 an d'exonération</p> <p>- pour les créations d'emplois dans la limite de 50 salariés et de 1,5 fois le SMIC.</p> <p><u>Cotisations concernées</u> : assurances sociales, allocations familiales, acci-dent du travail.</p> <p><u>Salariés concernés</u> : CDI ou CDD de 12 mois au moins.</p>	<p>5 ans d'exonération</p> <p>- dans la limite de 50 salariés et de 1,5 fois le SMIC,</p> <p>- obligation d'embauche d'au moins 20 % de résidents ZFU, à partir de la troisième embauche.</p> <p><u>Cotisations concernées</u> : dito ZRU + versement transport et fonds national d'aide au logement.</p> <p><u>Salariés concernés</u> : CDI ou CDD de 12 mois au moins.</p> <p><u>Entreprises éligibles</u> : dito expo TP ZFU.</p>
<b>Cotisations sociales personnelles maladie artisans/commerçants</b>	NON	5 ans d'exonération dans la limite de 1,5 fois le SMIC

## 2. La dépense fiscale au titre de ces deux dispositifs est stable

Le projet de loi de finances pour 2001 prévoit un coût de la dépense fiscale et des exonérations et allègements de charges sociales en légère baisse, soit 3,56 milliards de francs, contre 3,98 milliards de francs en 2000.

Ces dépenses résultent des mesures dérogatoires destinées à compenser les handicaps et les inégalités de situation de certains quartiers, en favorisant la création et le développement d'activités économiques et d'emplois marchands dans ces quartiers. Les mesures fiscales et sociales à destination des entreprises sont applicables dans les quartiers classés soit parmi les 751 zones urbaines sensibles (ZUS), soit parmi les 416 zones de redynamisation urbaine (ZRU), soit parmi les 44 zones franches urbaines (ZFU).

- Pour les **zones de redynamisation urbaine (ZRU)**, créées par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 :

(en millions de francs)	1999	2000	2001
Exonération d'impôt sur les bénéfices	880,00	1.000,00	1.000,00
Réduction des droits de mutation sur fonds de commerce	150,00	80,00	80,00
Exonération de TP compensée par l'Etat	480,00	456,00	456,00

**Ces évaluations sont à prendre avec beaucoup de précaution** : en effet, pour ce qui concerne les exonérations de taxe professionnelle, le coût indiqué dans le tableau ci-dessus correspond en fait à l'ensemble des zones prioritaires éligibles (ZAT, TRDP et ZRU). De même, pour les droits de mutation, le coût indiqué correspond à l'ensemble du dispositif visé à l'article 722 bis du code général des impôts. Enfin, la mention du coût de l'exonération de cotisations

sociales patronales disparaît dans le « jaune » de cette année. C'est dire la crédibilité que l'on peut accorder aux chiffres fournis dans le « jaune »...

- Pour les **zones franches urbaines** (ZFU) créées par la loi relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville du 14 novembre 1996 :

<i>(en millions de francs)</i>	1999	2000	2001
Exonération d'impôt sur les bénéfices	350,00	450,00	500
Exonération de TP	287,00	320,00	320,00
Exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties	58,00	66,00	66,00

Les mêmes remarques que pour les ZRU peuvent s'appliquer à ce tableau, s'agissant de la fiabilité des chiffres indiqués dans le « jaune ».

## **B. LA RÉFORME DU DISPOSITIF DES ZONES FRANCHES URBAINES**

### **1. Les réformes introduites par le projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbain**

Le gouvernement a introduit dans la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, les **mesures de « moralisation » des ZFU** décidées par le Comité interministériel des villes du 2 septembre 1999, qui prévoient :

- la suppression du régime d'exonérations fiscales pour les entreprises transférées d'une zone franche urbaine à une autre zone franche urbaine ;

- la **réduction de moitié de l'exonération des charges patronales pour les emplois transférés** ;

- la **suppression des exonérations sociales en cas de transfert d'une entreprise d'une ZFU à une autre**, sans accroissement de l'effectif ;

- la suppression du droit à exonération des charges sociales patronales lorsque l'entreprise a procédé à un licenciement dans les 12 mois précédant son installation en ZFU ;

- la **fixation d'un nombre minimal d'heures hebdomadaires pour la comptabilisation des embauches ouvrant droit à l'application de la clause d'embauche locale** ;

- l'instauration d'une déclaration préalable à l'embauche et d'une déclaration récapitulative des emplois occupés et exonérés lors de l'entrée en vigueur de la loi.



## 2. L'avenir des zones franches urbaines

Le gouvernement avait très sévèrement critiqué le dispositif des zones franches urbaines suite à des rapports de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires sociales, soulignant le coût élevé des emplois créés, ainsi que l'importance des fraudes.

Le gouvernement semble désormais accepter davantage l'utilité des zones franches urbaines. **S'il ne souhaite pas pérenniser le dispositif en vigueur actuellement, il envisage de l'aménager de telle sorte que la modification du régime en vigueur ne conduise pas à des fermetures d'entreprises et à un constat d'échec sur le terrain, qui briserait la dynamique enclenchée avec la zone franche.**

Au 1<sup>er</sup> janvier 2002, le dispositif des zones franches urbaines devrait être abandonné pour de nouvelles ouvertures de droits, au profit d'un dispositif unique de zone de redynamisation urbaine (ZRU) « renforcée », applicable par ailleurs aux 416 ZRU. En revanche, les droits ouverts avant cette date du 1<sup>er</sup> janvier 2002 seront maintenus selon les régimes actuels, et **prolongés pour les exonérations fiscales de façon dégressive sur trois ans**. Cette dernière mesure devrait permettre d'éviter une fragilisation brutale des entreprises implantées dans les zones franches urbaines.

Le nouveau régime d'exonérations prévu par le gouvernement devrait s'articuler de la manière suivante :

① **en matière fiscale, le régime en vigueur pour les ZRU demeurerait identique** (on rappelle que les exonérations fiscales en vigueur dans les ZRU, d'une durée de cinq ans, portent principalement sur la taxe professionnelle et, pour les seules entreprises nouvelles, sur l'impôt sur les bénéfices) ;

② **en matière sociale, des modifications significatives seraient apportées :**

- incitation à la réduction du temps de travail (RTT) avec majoration de base de charges de la RTT (le ministère propose 3.500 francs)

- prime pour l'embauche de demandeurs d'emploi résidant en zone urbaine sensible, d'un montant forfaitaire (sur la base de 24.000 francs par an sur deux ans) ;

- extension aux zones de redynamisation urbaine du régime d'exonération de cotisation maladie personnelle des commerçants et des artisans en vigueur dans les zones franches urbaines et prolongation jusqu'au 31 décembre 2004 pour les zones franches urbaines et les zones de redynamisation urbaine.

Le ministère de la ville indique que les conditions d'application des mesures nouvelles présentées ci-dessus devraient être précisées avant la fin du premier semestre 2001.

Pour l'avenir, votre rapporteur souligne la **nécessité de prendre en compte la situation spécifique de certaines zones franches** et de certaines entreprises. En effet, certaines zones franches urbaines connaissent encore des procédures d'aménagement foncier coûteuses. La modification des dispositifs d'exonération risquerait de rendre ces terrains à leur vocation originelle de friches ou de terrains vagues, alors que la zone franche pouvait permettre leur conversion en parc d'activité industrielles et commerciales.

Votre rapporteur rappelle également que si le dispositif des zones de revitalisation urbaine n'a pas fait l'objet des dérives qui ont pu être constatées ici ou là s'agissant des zones franches urbaines, les rapports d'inspection mentionnés plus haut soulignaient en revanche le coût élevé du dispositif, pour un impact sur l'emploi très limité. Il considère donc **qu'il conviendra d'assurer un suivi du nouveau dispositif et de s'assurer de sa lisibilité et de son caractère incitatif pour les entreprises et pour le développement de l'emploi.**

## II. LA REVITALISATION ÉCONOMIQUE

Suite au rapport parlementaire de nos collègues députés Chantal Robin-Rodrigo et Pierre Bourguignon, intitulé « Le territoire de la cité au service de l'emploi », le comité interministériel des villes du 14 décembre 1999 a décidé la mise en œuvre de plusieurs mesures en faveur de la revitalisation économique dans les quartiers relevant de la politique de la ville. **Contrairement aux dispositifs d'exonération fiscales et sociales, le champ d'application de ces mesures nouvelles concerne la géographie la plus large de la politique de la ville, soit la totalité des zones urbaines sensibles (ZUS), qui représentent 751 zones urbaines et une population de 4,9 millions d'habitants.**

### A. *LES MESURES DÉCIDÉES PAR LE COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DU 14 DÉCEMBRE 1999*

#### 1. La création du fonds de revitalisation économique

La loi « solidarité et renouvellement urbains » a prévu la création d'un **« fonds de revitalisation économique », qui doit contribuer à pérenniser et à développer la présence d'activités économiques dans les quartiers relevant de la politique de la ville.** Une dotation de 50 millions de francs a été votée dans la loi de finances rectificative pour 2000, mais devra vraisemblablement être

reportée sur l'année 2001, compte tenu des contraintes de mise en œuvre du fonds.

En 2001, ce fonds sera doté, hors reports de crédits, de 250 millions de francs en dépenses d'intervention et de 250 millions de francs en autorisations de programme, les crédits de paiement s'élevant à 125 millions de francs.

Ce fonds devrait permettre d'intervenir, notamment en complément des actions de l'Etablissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA), en soutien aux petites entreprises. **Ses conditions d'utilisation devraient être assez souples.** En effet, il pourra octroyer des aides aux entreprises situées en zone urbaine sensibles, tant en matière de fonctionnement que d'investissement (subventions à l'investissement plafonnées à 30 % du montant de l'investissement, et à 150.000 francs). Ce fonds pourra intervenir en atténuation des charges locatives supportées par les PME.

## **2. Les autres mesures en faveur de l'activité économique**

Le conseil interministériel des villes du 14 décembre 1999 a pris d'autres mesures en faveur de la revitalisation économique, dans le prolongement des orientations préconisées par le rapport de nos collègues députés Chantal Robin-Rodrigo et Pierre Bourguignon :

- des outils de financement nouveaux seront créés afin de faciliter l'investissement privé dans les quartiers. Ainsi, la loi « solidarité et renouvellement urbain » permet la création de **sociétés d'investissement régionales**, associant des capitaux issus des régions et de personnes morales de droit public ou privé ;

- une franchise de 10.000 francs sur la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat est instaurée au profit des commerçants et artisans installés en zone urbaine sensible ;

- les taux d'intervention du fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC) pourront être majorés pour les opérations éligibles à ce fonds en zone urbaine sensible. Ils passeront de 20 à 40 % en investissement et de 50 à 80 % en fonctionnement ;

- une prime de revitalisation est instituée au bénéfice des investissements réalisés dans les zones urbaines sensibles.

Votre rapporteur se félicite de la mise en œuvre de ces mesures, et, plus particulièrement, de la création du fonds de revitalisation économique, dont la souplesse d'intervention devrait représenter un atout important. **Il souhaite cependant que ces mesures ne soient pas mises en œuvre au détriment de l'avenir des zones franches urbaines, et qu'au contraire, leur intervention**

**puisse permettre de prendre en compte des situations particulières pour les entreprises situées dans ces zones.**

***B. L'ACTION DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC D'AMÉNAGEMENT ET DE RESTRUCTURATION DES ESPACES COMMERCIAUX ET ARTISANAUX (EPARECA)***

L'établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux a été créé par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville. La principale mission de cet établissement public à caractère industriel et commercial est de **faciliter les remboursements des espaces commerciaux et artisanaux dans les sites urbains en difficulté**<sup>1</sup>. Il a la faculté légale de réaliser des opérations de création, extension, transformation ou reconversion de surfaces commerciales artisanales en zone urbaine sensible. L'EPARECA intervient essentiellement en reconstruisant ou en restructurant les espaces commerciaux et artisanaux obsolètes ou inadaptés. Il achète les murs des commerces ou des locaux artisanaux dont les propriétaires ne sont pas en mesure de réaliser les investissements de rénovation nécessaires.

L'EPARECA n'a été véritablement opérationnel qu'à la fin de l'année 1998, où il a reçu une dotation initiale de 130 millions de francs. Il a reçu depuis lors 114 demandes d'intervention émanant de collectivités locales. Par la suite, l'EPARECA disposera des produits de gestion liés à la vente ou à la location des murs des espaces commerciaux et artisanaux rachetés par lui.

Votre rapporteur rappelle que le fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC) peut également intervenir sur des opérations urbaines ayant pour objet d'aider les communes à conserver et à fortifier un tissu commercial et artisanal diversifié en centre-ville ou dans certains quartiers délimités de la ville, dont les quartiers sensibles. Il peut également apporter son concours à des opérations d'investissement et à leurs études préalables, sur des sites en zones urbaines sensibles, moins lourdes cependant que celles prises en charge par l'EPARECA.

Votre rapporteur se félicite de ce que l'EPARECA fonctionne enfin et qu'il contribue au renouvellement urbain, notamment par la restructuration des zones commerciales. Il s'interroge cependant sur l'opportunité d'étendre le champ de compétence de cet établissement à l'ensemble des zones urbaines sensibles. En effet, il insiste sur la nécessité de doter cet établissement des moyens nécessaires pour engager une telle extension de son champ de compétence.

---

<sup>1</sup> Actuellement, les sites sur lesquels l'EPARECA peut intervenir doivent être situés en zone urbaine sensible. Cependant, la loi « solidarité et renouvellement urbains » prévoit d'élargir ce champ de compétence à l'ensemble des sites en contrat de ville.

## C. *LES MESURES EN FAVEUR DE L'EMPLOI*

### 1. Les adultes-relais

La création du dispositif « adultes relais » est financée dans le projet de budget pour 2001 à hauteur de 300 millions de francs, qui permettront de financer la mise en place d'environ 3000 adultes-relais. Les employeurs de ces personnes sont des associations, des groupements d'employeurs ou des offices HLM. Il s'agit de contrats de 3 ans financés par l'Etat à hauteur de 80 % du SMIC. **Le coût de l'aide de l'Etat se monte donc à 95.000 francs par an et par emploi.**

Les missions assignées aux adultes-relais pourront notamment concerner l'accueil, l'information et l'accompagnement dans les démarches effectuées par les habitants des quartiers relevant de la politique de la ville auprès des services publics, et la médiation sociale.

Ce programme prévoit le recrutement de 10.000 adultes relais dans les territoires prioritaires des contrats de ville. Son coût annuel sera donc, à terme, de 1 milliard de francs environ.

Votre rapporteur considère que cette mesure présente un intérêt, celui de **faire participer davantage les adultes aux missions de médiation**. En effet, ces missions délicates sont trop souvent confiées à des emplois-jeunes qui ne bénéficient pas toujours de l'expérience nécessaire à ce type d'emploi. Cependant, **votre rapporteur est sceptique sur les modalités de mise en œuvre de ces mesures**. D'une part, **son coût pour l'Etat sera élevé**, puisqu'il sera, à terme, de 1 milliard de francs. D'autre part, les objectifs visés par ce dispositif ne semblent pas clairement définis : s'agit-il prioritairement d'une mesure en faveur de l'emploi des personnes dans les quartiers relevant de la politique de la ville ou d'une mesure axée sur le développement des pratiques de médiation ? Si ces deux objectifs ne sont pas nécessairement incompatibles, ils ne peuvent pas nécessairement être atteints de manière conjointe.

Enfin, **votre rapporteur ne peut que s'interroger sur l'avenir de ces adultes, dont le statut semble calqué sur celui des emplois-jeunes**. La question de l'avenir de ces personnes se doit d'être posée, au même titre que celle de l'avenir des emplois-jeunes, qui est malheureusement éludée par le gouvernement. Or, les emplois financés au moyen de ce dispositif ne pourront vraisemblablement pas, pour une grande partie d'entre eux, être solvabilisés à l'issue du contrat de 3 ans.

## 2. Les équipes emploi insertion

Les équipes « emploi insertion » doivent, dans les territoires situés en contrats de ville, permettre d'apporter un soutien aux personnes en recherche d'emploi, en liaison avec les différentes structures locales d'aide à l'emploi (missions locales, agences locales pour l'emploi, Assedic notamment). La délégation interministérielle à la ville (DIV) propose donc aux communes qui souhaitent renforcer la présence d'un service public de l'emploi dans les quartiers, la création d'équipes disposant des moyens techniques et des compétences pour *« répondre à un premier niveau d'attente et pour les faire accéder aux prestations dont ils ont besoin »*.

Ces équipes seront composées de 3 à 4 personnes. A titre indicatif, le ministère de la ville envisage que ces équipes soient composées d'un agent de l'ANPE, d'un agent de la mission locale<sup>1</sup> et de deux postes recrutés spécifiquement ou issus des collectivités territoriales ou des associations. Les équipes « emploi-insertion » pourront être situées dans des lieux tel que l'ANPE, la mission locale, une association existante dédiée à l'emploi ou la collectivité locale.

A la fin de l'année 2001, 150 équipes pourraient être opérationnelles. Actuellement, 32 sites ont déjà recueilli un avis favorable et pourront démarrer dès l'année 2000, et 55 autres dossiers de candidature sont en cours d'étude pour un démarrage en 2001. Le ministère de la ville contribue au financement de ce dispositif par le biais des crédits d'investissement inscrits dans les contrats de ville, auxquels s'ajoutent des subventions de fonctionnement. Les crédits du ministère de la ville affectés à ce dispositif s'élèvent à 300.000 francs par équipe et par an pendant trois ans. Le financement de ces équipes sera également complété par les collectivités locales et par des fonds européens.

Par ailleurs, en complément à ce dispositif, le développement des plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) se fera prioritairement sur les sites en contrat de ville. Les PLIE sont majoritairement constitués sous forme associative, et reposent financièrement sur les crédits des partenaires locaux et sur les crédits du fonds social européen (FSE).

Enfin, dans le cadre du programme TRACE (« Trajet d'accès vers l'emploi »), les moyens en personnel des missions locales et des PAIO (permanences d'accueil, d'information et d'orientation) ont été renforcés : 460 postes nouveaux ont ainsi été créés en 1999, et 240 créations sont prévues au cours de l'année 2000.

Votre rapporteur considère que la mise en œuvre de mesures spécifiques en faveur de l'accès à l'emploi des jeunes issus de quartiers relevant de la

---

<sup>1</sup> Le Comité national des missions locales a donné son accord de principe pour mettre à disposition un poste par équipe « emploi-insertion ».

politique de la ville est essentielle afin que **la croissance bénéficie à l'ensemble de la population, y compris les personnes les plus fragiles. Cependant, cet effort ne doit pas conduire à brouiller la lisibilité des structures chargées de l'aide à l'emploi.**

### **3. Les emplois-jeunes et les appelés effectuant un service « ville »**

#### *a) Les emplois-jeunes : un objectif loin d'être atteint...*

Le programme emplois-jeunes avait fixé, en 1998 un objectif de recrutement de 20 % de jeunes originaires des quartiers relevant de la politique de la ville. Or, les statistiques montrent que cet objectif est loin d'être atteint : en 1999, 5.442 jeunes domiciliés dans les ZUS ont été recensés en emplois jeunes. Le nombre total de recrutements prévisibles, pour 2001, de jeunes des quartiers relevant de la politique de la ville, est de 10.000. Le ministère de la ville note toutefois que *« il est toutefois probable que cet objectif ne puisse être atteint et que le nombre d'entrées réelles se limite à environ 7.500 »*.

**Il convient donc de relever que le dispositif emplois-jeunes n'a pas obtenu les résultats escomptés pour ce qui concerne la politique de la ville.**

#### *b) Les appelés effectuant un service « ville » : une ressource appelée à disparaître*

Dans le cadre du pacte de relance pour la ville, la décision avait été prise de porter à 10.000 en trois ans le nombre d'appelés affectés dans les quartiers relevant de la politique de la ville. Les années 1996 et 1997 se sont caractérisées par une très forte augmentation des effectifs, qui ont atteint 12.100 en 1996 et 11.900 en 1997. Une diminution sensible a cependant été enregistrée à compter de 1998 :

Année	quartiers urbains	Education nationale	Total
1998	3.872	280	4.152
1999	2.943	738	3.681
<i>Droits pour l'année 2000</i>	<i>3.500</i>	<i>1.000</i>	<i>4.500</i>
Estimation 2000	2.600	700	3.300

*(source : ministère de la ville)*

La mise en place des dispositions de la loi du 28 octobre 1997 relative au nouveau service national, avec la suspension du service national obligatoire pour tous en 2002, entraîne logiquement une réduction importante du nombre d'appelés effectuant un service national « ville ». Afin de pallier la disparition programmée de ces emplois, le ministère de la ville souhaite développer le recours aux « emplois-jeunes ». Cependant les qualifications et les motivations des jeunes ne semblent pas correspondre à celles des appelés effectuant un service « ville ».

**La fin du service national obligatoire risque donc d'entraîner une diminution importante du nombre de jeunes exerçant des missions « de service public » dans les quartiers de la politique de la ville.**



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 14 novembre 2000 sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a procédé à **l'examen des crédits du budget de l'emploi et de la solidarité pour 2001, III. Ville, sur le rapport de M. Alain Joyandet, rapporteur spécial.**

**M. Alain Joyandet, rapporteur spécial,** a noté que le projet de budget de la ville pour 2001, en dépit de sa modicité, connaissait une hausse importante. Il a remarqué que le Gouvernement s'évertuait, depuis plusieurs années, à démontrer le caractère prioritaire de la politique de la ville, mais a estimé qu'il ne s'agissait là que d'un discours de façade visant à pallier les lacunes structurelles de cette politique. En effet, il a rappelé que l'interministérialité et la complexité des structures administratives rendaient difficile la réalisation d'actions fortes sur le terrain. Il a constaté que la dépense en énergie, en temps et en moyens humains était contraire à la rapidité que nécessitent souvent les situations délicates dans les quartiers concernés par la politique de la ville. A la multiplication des études demandées aux collectivités locales et à la complexité des procédures contractuelles, s'ajoute l'absence totale d'évaluation des politiques mises en œuvre. La politique de la ville, qui reposait sur le secteur associatif et les élus locaux, apparaît désormais étouffée sous l'appareil administratif et la complexité des structures chargées de la mettre en œuvre.

**M. Alain Joyandet, rapporteur spécial,** a souligné que le ministère de la ville manquait cruellement de moyens, ceux-ci étant répartis essentiellement entre de très nombreux ministères.

Il s'est félicité de l'abandon de la position dogmatique du Gouvernement quant au dispositif des zones franches urbaines (ZFU). Il a considéré que le Gouvernement devait se rendre compte que les zones franches fonctionnent bien et qu'il convient de les prolonger au-delà de 2002, afin qu'elles puissent démontrer toute leur efficacité.

Il a stigmatisé la lenteur avec laquelle les services du ministère de la ville avaient répondu à son questionnaire budgétaire, soulignant que de nombreuses réponses ne lui étaient toujours pas parvenues.

**M. Alain Joyandet, rapporteur spécial,** a ensuite souhaité esquisser les objectifs à atteindre pour définir une politique de la ville efficace. Il a considéré qu'il était indispensable de réduire l'interministérialité et de conférer davantage de moyens propres au ministère de la ville. Il a indiqué que cette réforme devait s'accompagner d'une simplification des procédures administratives, redonnant davantage de liberté aux maires, en liaison directe avec le préfet. Enfin, il a souligné qu'il convenait de déterminer les champs d'action sur lesquels il était souhaitable d'intervenir, et de mettre à plat les différentes formules existantes, de façon à avoir une politique cohérente et clairement définie. Il a considéré qu'il était nécessaire de mettre fin aux saupoudrages et aux effets d'annonce, afin de gagner en clarté et en efficacité.

**M. Alain Joyandet, rapporteur spécial**, a souhaité insister sur les enjeux majeurs de la politique de la ville : le logement, la sécurité, la relance de l'économie. En premier lieu, il a considéré qu'il était nécessaire de mettre en œuvre un véritable « plan Marshall » à destination des banlieues, comportant des crédits destinés à engager un programme important de reconstructions-démolitions. Il a souligné que la réponse du Gouvernement à l'insuffisance de la construction de logements sociaux, apportée dans le projet de loi « solidarité et renouvellement urbains », n'était pas adaptée et a considéré que, sur ce point, la création d'outils financiers adaptés aux besoins des collectivités était mieux à même de prendre en compte les réalités du terrain que des mesures générales édictées par la loi. Il a émis des réserves sur les 50 grands projets de ville appelés à remplacer et à étendre les grands projets urbains dans le cadre du programme de renouvellement urbain décidé par le Gouvernement. Il a considéré que les moyens affectés à ces projets étaient insuffisants, puisqu'ils ne couvrent que 30 % du coût des opérations envisagées, et contraindront donc les communes concernées, souvent pauvres, à trouver des financements complémentaires très importants.

**M. Alain Joyandet, rapporteur spécial**, a ensuite évoqué les problèmes de sécurité dans les quartiers, qui constituent, selon lui, une composante essentielle de toute action relevant de la politique de la ville. Il a souligné que les contrats locaux de sécurité n'avaient pas conduit à une augmentation des moyens de l'Etat, alors que les collectivités se sont engagées fortement dans cette procédure. Au manque d'effectifs constaté sur le terrain, s'ajoute l'insuffisance des liens entre la police et la justice. A cet égard, il a considéré qu'il convenait de réfléchir sur les liens entre la police de proximité et les maires, et d'envisager un renforcement des pouvoirs de ces derniers en matière de sécurité.

**M. Alain Joyandet, rapporteur spécial**, a ensuite souligné qu'il était indispensable de donner une inflexion forte en direction de la relance par l'économie. Evoquant le fonds de revitalisation économique créé par le Gouvernement, il a indiqué que si l'intention était louable, les moyens n'étaient pas, une fois encore, à la hauteur des enjeux. Concernant les zones franches urbaines, il a indiqué qu'elles avaient permis de mobiliser l'ensemble des acteurs locaux autour d'une volonté partagée de redonner vie aux quartiers concernés. Il a noté que de telles zones permettaient notamment l'installation de jeunes entreprises, spécialisées dans les nouvelles technologies de l'information et de la communication, qui symbolisent le dynamisme retrouvé de ces quartiers. Il a souligné qu'il était préférable d'attirer les entreprises permettant aux jeunes de trouver un emploi plutôt que de développer des dispositifs d'assistance et de médiation. Il s'est donc montré réservé quant à la création des « adultes-relais », qui répondent à une demande des associations sur le terrain, mais ne semblent pas constituer une priorité absolue. En conclusion, **M. Alain Joyandet, rapporteur spécial**, a estimé que ce projet de budget ne répondait pas aux problèmes qui se posent, et n'était pas à la hauteur de la tâche à accomplir. Il a donc proposé à la commission d'émettre un avis défavorable sur ce projet de budget.

**M. Paul Blanc, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales**, a insisté sur la nécessité de développer les dispositifs de réinsertion par le travail. Il a considéré que la création de 3.000 « adultes-relais », prévue dans le projet de budget pour 2001, n'était pas souhaitable. En effet, ces emplois représentent un

coût important, et leur cadre juridique présente des similitudes inquiétantes avec les emplois-jeunes, dont l'avenir pose dès aujourd'hui des problèmes importants. Il a indiqué que ces raisons avaient conduit la commission des affaires sociales à émettre un avis défavorable sur ce projet de budget.

**M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques**, a indiqué qu'il avait porté un intérêt particulier au suivi du dispositif des zones franches urbaines et de l'établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA). S'agissant des zones franches urbaines, il a souligné qu'elles permettaient de créer de l'emploi, et que près de 30 % de ceux-ci étaient occupés par des personnes issues de ces quartiers. Il a également indiqué que ces entreprises s'étaient installées dans ces zones en raison des allègements de charges, ce phénomène conduisant à réfléchir plus largement sur l'impact des allègements de charges au service de la création d'emplois.

**M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques**, a considéré que le rythme des opérations de reconstructions-démolitions était largement insuffisant, et que des dispositifs financiers nouveaux devaient être créés afin de permettre une « dédensification » de l'habitat urbain, enjeu qui se situe au cœur de la politique de la ville. S'agissant du débat qui émerge sur les relations entre le maire et la police nationale, il a noté que l'écart entre les communes disposant d'une police municipale et les autres communes risquait de s'accroître.

**M. Paul Loridant** a indiqué que, s'il partageait certaines des analyses du rapporteur spécial, celles-ci ne le conduisaient pas à en tirer les mêmes conclusions. Il a noté que la mise en harmonie des différents acteurs de la politique de la ville était difficile, compte tenu des résistances de certaines administrations. Enfin, il a souligné que l'insertion par l'économie ne pouvait, à elle seule, résoudre l'ensemble des problèmes de la politique de la ville.

**M. André Vallet** s'est montré d'accord avec le rapporteur spécial pour souligner le succès des zones franches urbaines. Concernant les contrats de ville, il a noté que ceux-ci étaient financés principalement par les collectivités locales. Il a déploré que les sous-préfets « ville » distribuent souvent des crédits aux associations participant à la politique de la ville, sans tenir informées les collectivités locales.

**M. André Vallet** a souhaité que les maires disposent d'une information plus complète sur les problèmes de sécurité dans leur commune. S'agissant des équipes « emploi-insertion », il a considéré que celles-ci ne servaient pas à grand chose, dès lors que de nombreuses structures existent et agissent sur le terrain. Il a souligné que les « adultes-relais » étaient principalement affectés à des tâches d'assistance, et s'est interrogé sur les besoins qui justifient leur création.

**M. Alain Lambert, président**, a considéré que le budget de la ville constituait un cas particulièrement intéressant, puisqu'il s'agit d'une politique globale appliquée sur un territoire donné. Il a encouragé le rapporteur spécial à s'engager dans une étude visant à recenser l'utilisation des crédits affectés à la politique de la ville, afin de mieux évaluer leur efficacité. Il a considéré, en particulier, que cette

politique conduisait les différents acteurs à produire un nombre trop important d'études coûteuses et inutiles. S'agissant de la politique contractuelle développée par le Gouvernement, il a considéré qu'il ne s'agissait pas en fait de contrats, mais d'une politique conçue par l'Etat et imposée aux acteurs locaux. Enfin, il a souhaité savoir si les modalités de fonctionnement des grands projets de ville étaient adaptées aux enjeux du renouvellement urbain.

**M. Alain Joyandet, rapporteur spécial**, a constaté que les conclusions des rapporteurs pour avis étaient, pour l'essentiel, identiques aux siennes.

En réponse à M. Paul Loridant, il a souligné que les réticences de certaines administrations empêchaient parfois des mises en harmonie des acteurs de la politique de la ville.

En réponse à M. André Vallet, il a noté que l'information des maires relative à la sécurité commençait à se développer, et a indiqué qu'il partageait les doutes évoqués quant à l'utilité des « adultes-relais ».

En réponse à M. Alain Lambert, président, il a considéré que le recensement par nature des crédits de la politique de la ville constituait un véritable défi tant le financement de cette politique est complexe. Il a estimé que les grands projets de ville ne permettront vraisemblablement pas de régler les problèmes de logement qui se posent dans les villes, compte tenu de la faiblesse des subventions versées par l'Etat.

Enfin, il a constaté que les contrats étaient effectivement davantage imposés aux collectivités locales que librement consentis par elles, et que cette politique contractuelle présentait des effets pervers évidents.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat **le rejet du projet de budget de la ville pour 2001.**

## **MODIFICATIONS ADOPTÉES A L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Seules des modifications en seconde délibération et à titre non-reconductible ont été adoptées à l'Assemblée nationale :

### **Titre IV :**

**Majoration des crédits de 1,356 million de francs** sur le chapitre 46-60 « Interventions en faveur de la ville et du développement social urbain » (0,29 million de francs en faveur du Fonds d'intervention pour la ville - FIV, et 1,066 million de francs en faveur du développement social urbain en Ile-de-France).



## ANNEXES

**Audition de M. Yves JEGO,  
Maire de Montereau  
Président de l'Association « Entreprendre Ville et Quartier »**

En premier lieu, **M. Yves Jego** a remarqué que, en dépit des annonces spectaculaires, année après année, de progression du budget de la ville, la hausse des crédits n'était pas ressentie sur le terrain.

Cette constatation souligne les effets de saupoudrage, mais également les effets d'éviction, provoqués par les contrats de ville. La superposition des procédures contractuelles (jusqu'à 9 procédures contractuelles différentes pour un même quartier) conduit les mairies à devenir des machines à produire des rapports et des études administratives. De plus, cette situation entraîne des incohérences, compte tenu des discours et des procédures contradictoires des différentes administrations parties prenantes de ces contrats.

Enfin, les contrats exigent des études coûteuses pour les collectivités sans que leur mise en œuvre conduise à leur faire bénéficier de moyens supplémentaires. A cet égard, le cas des contrats locaux de sécurité (CLS) est particulièrement significatif.

Concernant les opérations de renouvellement urbain, **M. Yves Jego** a souligné les effets pervers de certaines dispositions du projet de loi « solidarité et renouvellement urbain », et, en particulier, de l'obligation de construction de 20 % de logements sociaux sur le territoire de chaque commune. Il a noté que les communes riches qui vont être contraintes de construire des logements HLM neufs allaient vraisemblablement attirer les locataires les plus solvables des HLM des communes voisines plus pauvres. Par conséquent, le risque de renforcement des effets de ghetto, que le projet de loi vise à combattre, est réel et inquiétant.

Il a remarqué que, si les « grands projets de ville » (GPV) amélioraient le précédent dispositif des « grands projets urbains » (GPU), les montants accordés par l'Etat aux différents projets demeuraient néanmoins insuffisants. A titre d'exemple, il a indiqué que la commune de Monterau, dont le coût du grand projet de ville est estimé à 100 millions de francs sur cinq ans, ne bénéficiera que de 25 millions de francs de dotations de l'Etat, ce qui va contraindre le maire à effectuer une « tournée des guichets » pour trouver les financements nécessaires au bouclage du projet. Il a souligné que les opérations de restructuration entraînaient une croissance des coûts de fonctionnement, qui ne sont pas

suffisamment pris en compte par la procédure des « grands contrats de ville ». A titre d'exemple, il a indiqué que les demandes croissantes de services adressées aux structures HLM se heurtaient souvent à des contraintes financières, et à des demandes de redressement de la part des pouvoirs publics.

**M. Yves Jégo** a considéré que le cloisonnement entre les administrations constituait une des causes majeures de blocage dans la mise en œuvre des opérations de restructuration urbaine. Il a noté, en particulier, des résistances importantes de la part des directions départementales de l'équipement (DDE), auprès desquelles les pouvoirs des sous-préfets « ville » et de la Délégation Interministérielle à la Ville sont limités.

Concernant les opérations de reconstruction-démolition, **M. Yves Jégo** a considéré que ces opérations devaient être prises en compte par le ministère de l'équipement comme un élément de restructuration des quartiers. Il a souligné que le rythme de mise en œuvre de ces opérations était insuffisant, compte tenu notamment de son coût pour les bailleurs sociaux, lié à l'opération de démolition proprement dite d'une part, et au manque à gagner sur les logements HLM amortis qui sont détruits, d'autre part. Les nouveaux logements construits ne sont en effet rentables qu'au terme d'une période de 6 à 10 ans, et atteignent l'équilibre après 20 à 25 ans seulement.

Il a souligné que le problème de l'habitat était au cœur de la question de la sécurité.

Concernant les modalités d'intervention du ministère de la ville, il a souhaité que le pilotage des outils nationaux s'effectue dans le cadre d'un dialogue individualisé entre le Maire et le Préfet. Il a également souhaité que la DIV puisse demander aux différents ministères de réorienter leurs procédures lorsque cela était nécessaire. Enfin, il a insisté sur le fait que les collectivités souhaitaient des procédures « sur mesure », et qu'il convenait de mettre en œuvre une politique « des villes » plutôt qu'une politique « de la ville ».

S'agissant des zones franches urbaines (ZFU), il a rappelé qu'un rapport du cabinet de consultants « Ernst and Young » avait estimé que, en trois ans, elles avaient permis de multiplier par deux les entreprises et les emplois dans les quartiers concernés, et que le coût par emploi créé s'élevait, en moyenne, à 40.000 francs.

En revanche, l'effet des zones de redynamisation urbaine (ZRU), n'a pas été très important, compte tenu du manque de lisibilité du dispositif et de l'insuffisance des incitations fiscales.

Il a considéré que, pour certaines zones franches, il serait souhaitable de prolonger le dispositif pendant quelques années, car des procédures d'aménagement foncier étaient encore en cours, pour lesquelles des financements importants étaient engagés actuellement. Pour le reste, il s'est prononcé en faveur d'une refiscalisation progressive de ces zones en cinq ans, afin d'éviter des chocs

brutaux pour les entreprises. Il a également noté que certaines ZRU pourraient utilement être transformées en ZFU.

Concernant les réformes de ce dispositif annoncées par le Gouvernement, il a indiqué que, pour être efficaces, les nouveaux outils devaient être suffisamment lisibles et incitatifs. Il a considéré que l'idée d'une défiscalisation des « start-up » dans les quartiers relevant de la politique de la ville serait intéressante à étudier.

Pour conclure, **M. Yves Jégo** a estimé que la réussite des zones franches urbaines posait plus largement la question du niveau des charges fiscales et sociales dans notre pays.



**Audition de M. Gilles de ROBIEN,  
Député-Maire d'Amiens**

**M. Gilles de Robien** a indiqué que, selon lui, l'augmentation des crédits de la politique de la ville, était un faux semblant, car la ville ne dispose pas d'un véritable budget, mais pour l'essentiel, de morceaux de budgets pris sur d'autres ministères.

Il a considéré que, pour une politique de la ville forte, il faudrait une augmentation substantielle de la dotation de solidarité urbaine (DSU), accompagnée de contrôles de l'application de la politique de la ville en faveur des quartiers sensibles. Aujourd'hui, la politique de la ville ne dispose que de bouts de budgets. Or, il faudrait une politique budgétaire spécifique et autonome fondée sur la DSU, car celle-ci obéit à des critères qui sont les besoins des villes à quartiers sensibles.

**M. Gilles de Robien** a cité l'exemple de la DSU perçue par sa ville, qui est de l'ordre de 20 à 22 millions de francs : il a considéré qu'il était préférable de limiter les découpages et la multiplication des sigles de la politique de la ville et de doubler la DSU, dont l'effet beaucoup plus fort.

De plus, il a déploré le fait que la complexité des structures chargées de la politique de la ville ralentissait considérablement l'aboutissement des dossiers : à titre d'exemple, il a indiqué que 8 à 10 mois avaient été nécessaires pour l'instruction du grand projet de ville d'Amiens, qui aura mobilisé une dizaine de personnes. Il a également souligné les retards importants des délégations de crédits dans les préfetures pour procéder aux versements des subventions aux associations.

**M. Gilles de Robien** a considéré qu'une vraie politique du logement devait être mise en œuvre. Il a noté que le logement, qui relève de la compétence de l'Etat était pris en charge de manière croissante par les collectivités locales. Alors que le gouvernement avait annoncé la création de 65.000 logements pour 2000, seulement 11.500 logements avaient été construits au mois de juin... S'agissant de la loi « solidarité et renouvellement urbain », **M. Gilles de Robien** a indiqué qu'elle ne prenait pas suffisamment en compte l'ensemble de la chaîne de logement.

Il a souligné que, en dépit des mesures positives en faveur du renouvellement urbain, le grand projet de ville (GPV) d'Amiens ne devait toucher 90 millions de francs sur 6 ans. Or, pour avoir une action efficace sur la ville, il faudrait construire 1.000 logements, chaque logement coûtant à la commune 130.000 francs.

S'agissant de la police de proximité, **M. Gilles de Robien** a considéré qu'elle constituait un élément essentiel de la politique de la ville. Il a noté que cette réforme impliquait un aveu, celui que la police avait oublié la dimension de la proximité.

Cependant, dans ce cas encore, les moyens mis en œuvre sont largement insuffisants : à Amiens, dans un quartier sensible de 30.000 habitants, seulement 25 policiers supplémentaires sont affectés sur le terrain. Il a souligné que les carences d'effectifs de police étaient par ailleurs souvent comblées par le recrutement d'adjoints de sécurité.

Dans la cadre des contrats locaux de sécurité, il a indiqué que la ville d'Amiens avait exigé que l'administration donne ses effectifs de police sur la ville tous les 6 mois. Il a déploré que trop souvent, les CLS ne fonctionnaient pas, car l'Etat veut conserver la maîtrise de la sécurité, et en faire prendre en charge la plus grande partie par la collectivité.

Il a noté que, en nationalisant les polices municipales, le régime de Vichy avait retiré une arme forte à la disposition des maires. Il a considéré que le Canada fournissait un bon exemple de réforme des services de police, car les polices municipales y exercent de nombreuses missions de proximité (contact, contrôle, médiation...).

S'agissant de la relance par l'économie, **M. Gilles de Robien** a considéré que le dispositif des Zones Franches Urbaines était une expérience largement positive, qu'il convient de pérenniser. Il a également insisté sur la nécessité de ne pas condamner l'ensemble du dispositif avant qu'il n'ait réellement pu apporter la preuve de son efficacité.

Il a noté que, à Amiens, le premier hôtel d'entreprises avait permis de créer 380 emplois dont 87 sont occupés par des habitants du quartier. Un second hôtel d'entreprises, plus petit, est actuellement en construction.

Pour conclure, **M. Gilles de Robien** a souligné que la politique de la ville avait considérablement évolué : l'époque des pionniers est révolue, et la politique mise en œuvre est de plus en plus administrée.