

N° 68

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès verbal de la séance du 21 novembre 2002

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 2003, 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° 37

EMPLOI ET SOLIDARITÉ :

III. – VILLE ET RÉNOVATION URBAINE

Rapporteur spécial : M. Eric DOLIGÉ

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37

Sénat : 67 (2002-2003)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

PRINCIPALES OBSERVATIONS.....	6
PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	9
I. UN PROJET DE BUDGET GLOBALEMENT STABLE PAR RAPPORT À L'ANNÉE 2002, CARACTÉRISÉ PAR UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DESTINÉS AUX SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT	12
A. PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU PROJET DE BUDGET POUR 2003.....	14
1. <i>Des crédits quasiment stables par rapport à ceux de 2002.....</i>	<i>14</i>
2. <i>Une forte augmentation des subventions d'investissement</i>	<i>15</i>
3. <i>Une nette diminution des crédits disponibles en début d'année.....</i>	<i>16</i>
a) Un écart souvent important entre crédits inscrits en loi de finances initiale et crédits effectivement disponibles.....	16
b) Quels crédits disponibles pour 2003 ?.....	17
4. <i>La poursuite de la réduction du nombre de lignes</i>	<i>18</i>
B. EXAMEN THÉMATIQUE DES CRÉDITS SPÉCIFIQUES VILLE	19
1. <i>Les moyens des services (titre III)</i>	<i>19</i>
a) Des crédits en légère diminution	19
b) L'absence d'emplois budgétaires propres.....	21
(1) Le personnel de la délégation interministérielle à la ville (DIV).....	21
(2) La disposition par le ministre délégué des directions et services concourant à la préparation et à la mise en oeuvre de la politique de la ville	22
2. <i>Les interventions publiques (titre IV)</i>	<i>23</i>
a) Répartition des crédits et évolutions demandées pour 2003.....	23
(1) La diminution des crédits d'intervention du fonds d'intervention pour la ville (FIV).....	24
(2) La diminution des crédits du fonds de revitalisation économique (FRE), conséquence de leur forte sous-consommation.....	26
(3) Les grands projets de ville (GPV) : un triplement des crédits d'intervention	27
(4) Les adultes relais : des besoins estimés au plus juste	29
b) Une mesure symbolique : la suppression des crédits de l'institut des villes par l'Assemblée nationale.....	32
3. <i>La forte augmentation des crédits de subvention d'investissement (titre VI).....</i>	<i>33</i>
a) L'augmentation des crédits du fonds d'intervention pour la ville	34
b) L'augmentation des crédits des grands projets et du renouvellement urbain.....	35
c) La disparition des deux autres lignes.....	36
II. UN EFFORT FINANCIER GLOBAL EN FAVEUR DE LA VILLE EN FORTE DIMINUTION	36
A. LA CONTRIBUTION DES AUTRES MINISTÈRES : LA FORTE DIMINUTION DES CRÉDITS DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ, CONSÉCUTIVE À LA SORTIE DES DISPOSITIFS DE ZONES FRANCHES URBAINES ET D'EMPLOIS JEUNES	38
B. LA DIMINUTION DE LA CONTRIBUTION DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS, CONSÉQUENCE DE L'AUGMENTATION DU TAUX DU PRÊT DE RENOUVELLEMENT URBAIN	40

C. LA FIN DES ZONES FRANCHES URBAINES PROGRAMMÉE PAR LE PRÉCÉDENT GOUVERNEMENT	43
1. Régime juridique et coût budgétaire.....	43
a) Les zones de redynamisation urbaine	43
b) Les zones franches urbaines.....	45
2. Un dispositif qui a favorisé l'emploi dans les zones franches urbaines.....	46
a) Les lacunes de l'évaluation.....	46
b) Le doublement du nombre d'emplois depuis 1997 dans les zones franches urbaines	47
3. La réforme réalisée fin 2001.....	48
4. Les propositions du Sénat n'ont pour l'essentiel pas été retenues.....	51

SECONDE PARTIE : PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR 52

I. VERS UN NOUVEAU DÉPART DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ? 52

A. LA VOLONTÉ DE DONNER LA PRIORITÉ À LA RÉNOVATION URBAINE.....	52
1. Les nouveaux pouvoirs du ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine.....	52
2. Le présent projet de budget met en œuvre la volonté du gouvernement de privilégier l'investissement	53
3. Faut-il permettre au ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine d'ordonnancer certains crédits du ministère de l'équipement ?.....	54
B. PRINCIPALES RÉFORMES ENVISAGÉES	54
1. Mesures en faveur du logement	54
2. La relance des zones franches urbaines.....	55
a) Les propositions de notre collègue Pierre André	56
b) La réforme envisagée par le gouvernement	57

II. UNE SOUS-CONSOMMATION CHRONIQUE DES CRÉDITS 58

III. L'INSUFFISANCE DE L'ÉVALUATION ET LA COMPLEXITÉ EXCESSIVE DES PROCÉDURES..... 60

A. L'INSUFFISANCE DE L'ÉVALUATION	61
1. Un constat fait depuis longtemps par votre rapporteur spécial.....	61
2. Un constat confirmé par la Cour des comptes.....	61
B. L'INADAPTATION DES PROCÉDURES	62
1. Une complexité excessive.....	62
2. L'absence d'objectifs clairs et de suivi.....	64

IV. LE CONTRÔLE DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC D'AMÉNAGEMENT ET DE RESTRUCTURATION DES ESPACES COMMERCIAUX ET ARTISANAUX (EPARECA) 65

A. LE COMMERCE DANS LES BANLIEUES	66
1. Une demande qui a décliné depuis les années 1970.....	66
a) Le faible niveau de vie des résidents, un facteur qui ne semble pas essentiel.....	67
b) Un fréquent problème d'enclavement	67
c) Une volonté de fuir le quartier.....	67
2. Le problème aujourd'hui essentiel : une offre insuffisante.....	68
a) Une mauvaise qualité du bâti	68
b) L'insécurité	68
c) La copropriété, un problème renforcé par la paupérisation des acteurs	69

B. UN ORGANISME TARDIVEMENT MIS EN PLACE ET INCAPABLE DE FAIRE	
FACE LA DEMANDE	70
1. <i>Une mise en place tardive</i>	70
2. <i>Un stock de dossiers en attente préoccupant</i>	71
C. PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	72
1. <i>Améliorer la sécurité dans les quartiers sensibles</i>	72
2. <i>Alléger les contraintes administratives</i>	73
3. <i>Accroître les moyens de l'EPARECA</i>	73
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	74
1. <i>Crédits reconductibles</i>	74
2. <i>Crédits non reconductibles</i>	74
EXAMEN EN COMMISSION	75

PRINCIPALES OBSERVATIONS

Une évolution des moyens difficile à évaluer

Le budget de la ville proposé pour 2003 s'élève à 371 millions d'euros, contre 369 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2002, ce qui représente une croissance de 0,6 %. En revanche, les crédits destinés aux dépenses en capital augmenteraient de 53 %, passant de 63 millions d'euros à 97 millions d'euros. Il s'agit de rendre les dépenses plus efficaces en les réorientant vers le renouvellement urbain, conformément à la politique annoncée par le ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine. Cette augmentation a bien entendu rendu nécessaire de diminuer des crédits jugés moins utiles, c'est-à-dire essentiellement les interventions publiques. **Votre rapporteur spécial se félicite de cette volonté de réorienter les crédits vers des dépenses plus efficaces, à enveloppe globale inchangée.**

En outre, si l'essentiel des moyens de la politique du logement se trouve au ministère de l'Équipement (alors que le présent projet de budget prévoit de consacrer près de 80 millions d'euros aux grands projets et au renouvellement urbain, les crédits équivalents du ministère de l'Équipement sont évalués à 250 millions d'euros), il est envisagé de donner au ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine une certaine maîtrise de ces moyens :

- il dispose d'ores et déjà, depuis un décret du 12 juillet 2002, du pouvoir de signer certains actes à la place du ministre de l'Équipement et de l'autorité conjointe, avec le ministre de l'Équipement, sur certains services du ministère ;

- surtout, il est envisagé de lui donner un pouvoir d'engager les 250 millions d'euros du budget de l'Équipement relatifs à la rénovation urbaine, selon des modalités qui restent à déterminer.

Cependant, l'augmentation des crédits destinés aux dépenses en capital n'implique pas que les dépenses correspondantes augmenteront en conséquence. En effet, depuis 1994 le taux de consommation des crédits des titres V et VI a généralement été inférieur à 50 %. Si le ministère de la ville n'a jusqu'à présent pas été en mesure de mobiliser ses crédits, on peut se demander s'il saura mieux faire en 2003. Nous devons dans l'intérêt général le souhaiter et l'y aider.

Ensuite, selon les informations fournies par la délégation interministérielle à la ville (DIV), il ne devrait y avoir quasiment aucun report de crédits de l'année 2002 sur l'année 2003. Afin de fixer les idées, les années précédentes, aux 370 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale (environ) venaient s'ajouter plus de 100 millions d'euros de reports de crédits. Ainsi, les crédits disponibles en début d'année devraient diminuer de 23 % par rapport à ceux de l'année dernière.

Enfin, l'ensemble des crédits disponibles pour la politique de la ville (de l'ordre de 6 milliards d'euros selon le «jaune») devraient diminuer de plus de 200 millions d'euros en 2003. Cela provient d'un double phénomène :

- la sortie des dispositifs de zones franches urbaines¹ et d'emplois jeunes ;
- l'augmentation du taux du prêt de renouvellement urbain (PRU) de la caisse des dépôts et consignations².

Un nouveau départ pour la politique de la ville ?

La politique de la ville semble à la croisée des chemins.

Une politique ambitieuse en faveur du logement social

Tout d'abord, l'objectif du gouvernement en matière de logement social au cours des cinq prochaines années est de réaliser 200.000 réhabilitations lourdes, d'effectuer 200.000 opérations de démolition-reconstruction et de construire près 80.000 logements sociaux neufs par an (contre environ 40.000 actuellement).

Plusieurs mesures doivent permettre d'atteindre cet objectif :

- instauration d'un « guichet unique » pour l'engagement des crédits ;
- réforme de la loi SRU ;
- réforme du régime des copropriétés privées, afin de faciliter leur transformation en logements sociaux pour les plus dégradées d'entre elles.

¹ Cette estimation ne prend pas en compte la relance des zones franches urbaine prévue par le gouvernement.

² En effet, l'« équivalent subvention » des prêts de la caisse des dépôts et consignation en faveur du logement est assimilé au coût net qu'ils représentent pour celle-ci : si on augmente le taux, ce coût net diminue, et donc l'équivalent subvention diminue également.

Selon les estimations du gouvernement, cette politique coûterait entre 20 et 40 millions d'euros. Une partie de cette somme serait fournie par les organismes HLM, dont les moyens pourraient être mutualisés.

Ces orientations doivent être prochainement précisées par un projet de loi d'orientation et de programmation pour le logement.

Votre rapporteur spécial se félicite bien entendu de ces orientations.

La relance des zones franches urbaines

Ensuite, le gouvernement a décidé de relancer les zones franches urbaines (ZFU). Cette mesure comporterait un double aspect :

- le dispositif actuel disparaîtrait de manière moins brutale que cela est actuellement prévu ;

- une nouvelle génération de ZFU serait mise en place, dont les caractéristiques demeurent à déterminer.

L'insuffisance de l'évaluation et la complexité des procédures

Enfin, votre rapporteur spécial souhaite souligner, une fois de plus, l'insuffisance de l'évaluation et la complexité des procédures. Ces difficultés ont d'ailleurs été mises en évidence par le récent rapport public particulier de la Cour des comptes consacré à la politique de la ville.

PREMIÈRE PARTIE

LES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Les crédits destinés à la politique de la ville dépassent largement ceux inscrits au « bleu » intitulé *Travail, santé et solidarité – III. – ville et rénovation urbaine*.

En prenant en compte les autres sources de financement public comme les fonds structurels européens ou les contributions des collectivités locales, on atteint un total de l'ordre de **6 milliards d'euros** en faveur de la politique de la ville, selon le jaune intitulé *Etat récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et au développement social urbain*.

Il convient néanmoins de souligner les limites de ce « jaune ».

Le « jaune » budgétaire de la politique de la ville

Le « jaune » intitulé *Etat récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et au développement social urbain* a été instauré par l'article 115 de la loi de finances pour 1990.

1. Les critiques de votre rapporteur spécial

Votre rapporteur spécial déplore depuis plusieurs années les insuffisances de ce « jaune ».

Ainsi, dans son rapport spécial de l'année dernière, il regrettait que les chiffres indiqués pour les crédits d'investissement soient fréquemment les « dépenses ordinaires et autorisations de programme », et non les « dépenses ordinaires et crédits de paiement », qui seules représentent le montant réel des dépenses que le gouvernement est autorisé à engager au cours de l'exercice.

Ces critiques sont également celles de la Cour des comptes. Dans son récent rapport public particulier sur la politique de la ville (2002), elle écrit en effet :

« La Cour, dans son rapport public 1995, relevait déjà que « dans certains tableaux, il était procédé au cumul des dotations pour dépenses ordinaires et des autorisations de programme sans que les crédits de paiement annuels concernant ces dernières ne soient mentionnés ». Aucune évolution n'a été observée dans les « jaunes » de 1995 à 1998. Un léger progrès est intervenu dans celui de 1999 : le tableau financier correspondant aux crédits du ministère délégué à la ville présentait à la fois les crédits en autorisations de programmes (AP) et en crédits de paiement (CP). Toutefois, la présentation en AP et dépenses ordinaires était toujours retenue dans les tableaux de synthèse par agrégat.

Ce n'est qu'à l'automne 2001, dans le cadre de l'élaboration du « jaune » 2002, qu'une solution plus rigoureuse a été retenue, les CP étant désormais pris en compte dans les agrégats à la place des AP ».

Ainsi, selon la Cour des comptes, « la présentation des crédits du ministère chargé de la ville en « autorisations de programme » plutôt qu'en « crédits de paiement » (...) majore le montant de ces crédits dans des proportions significatives allant de 9 % en 1997 à 21 % en 2001 (soit un montant de près de 100 M€) et, par conséquent, celui de l'effort financier fait par l'Etat. »

Votre rapporteur spécial se réjouit de constater que depuis cette année, l'état récapitulatif de l'effort budgétaire consacré à la politique de la ville indique (pour les années 2001, 2002 et 2003) les « dépenses ordinaires et crédits de paiement ».

Cependant, la modification des définitions d'un « jaune » à l'autre, et l'absence d'indication dans le « jaune » de séries longues, rendent l'évaluation des tendances de longue période toujours aussi aléatoire.

2. Les critiques de la Cour des comptes

Dans son rapport précité, la Cour des comptes formule d'autres critiques quant au contenu des « jaunes » :

- absence de lien entre la première partie (constituée de tableaux récapitulatifs) et la seconde partie (juxtaposition de commentaires provenant notamment des différents ministères) ;

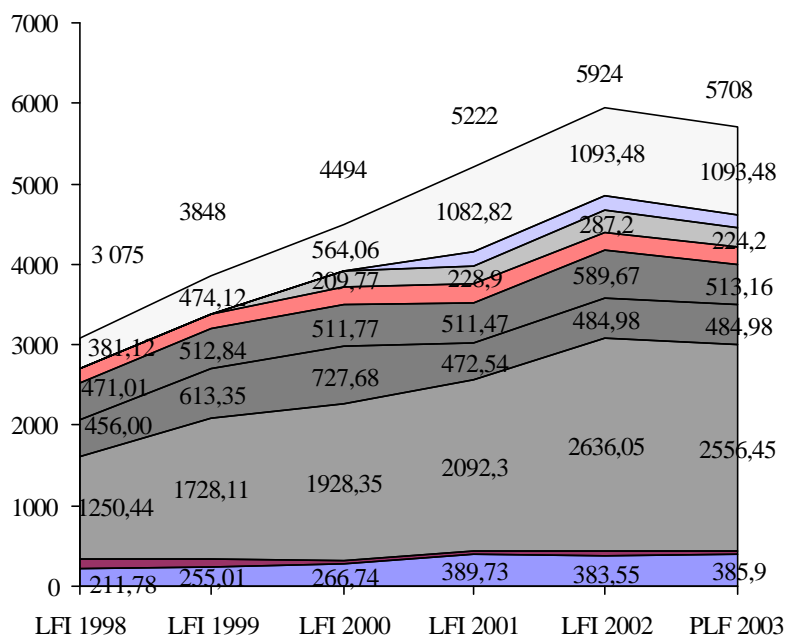
- absence de méthodologie unique pour le calcul des agrégats (addition de dépenses définitives et de concours remboursables¹, addition de crédits votés par le Parlement et de chiffreages estimatifs, lacunes dans la présentation du chiffreage budgétaire, majoration indue de certains agrégats).

Les évaluations présentées dans les « jaunes » sont indiquées par le graphique ci-après.

¹ Ce n'est que depuis le « jaune » 2002 que l'on dispose de deux présentations de l'agrégat correspondant à la contribution de la Caisse des dépôts et consignations : l'une fait apparaître le montant des prêts, l'autre, le coût réel des opérations.

Les moyens financiers consacrés à la politique de la ville

(en millions d'euros)



- Collectivités territoriales
- Autres financements publics
- Caisse des dépôts et consignations (1)
- Fonds européens
- Dépenses fiscales et compensations
- Solidarité urbaine (loi du 13 mai 1991)
- Crédits relevant de divers ministères
- Crédits contractualisés
- Crédits spécifiques ville

(1) Equivalents subventions (chiffres non disponibles avant l'année 2000)

N.B. les crédits pris en compte peuvent légèrement varier d'un « jaune » à l'autre.

Source : jaunes « état récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique des villes et du développement social urbain »

Les crédits inscrits au « bleu » ville ne représentent que **6 % de cet ensemble**, et constituent le cœur de la discussion budgétaire, mais votre rapporteur considère qu'il est indispensable de prendre en considération l'ensemble de l'effort financier des pouvoirs publics étant donné, notamment, le caractère interministériel de la politique de la ville.

Cette approche est cette année d'autant plus indispensable que si les crédits du budget « ville » sont globalement stables, **l'ensemble des crédits destinés à la politique de la ville diminue fortement**¹.

I. UN PROJET DE BUDGET GLOBALEMENT STABLE PAR RAPPORT À L'ANNÉE 2002, CARACTÉRISÉ PAR UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DESTINÉS AUX SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT

Le budget du ministère de la ville n'existe que depuis 1994. En effet, avant cette date le ministère de la ville (créé en 1990) ne disposait pas de budget propre.

Les principales étapes de la mise en place de la politique de la ville sont indiquées par l'encadré ci-après.

¹ Si les crédits pris en compte peuvent légèrement varier d'un « jaune » à l'autre, les estimations des trois dernières années (2001, 2002 et 2003) indiquées ici sont néanmoins issues du même « jaune », de sorte que la forte diminution prévue pour 2003 n'est pas un artefact.

BREF HISTORIQUE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

1977 - lancement du programme « habitat et vie sociale »

1981

- juillet : événements de Vaulx-en-Velin

- octobre : création de la commission nationale pour le développement social des quartiers

- décembre : circulaire du ministère de l'éducation nationale instituant les zones d'éducation prioritaire (ZEP)

1983

- juin : création du conseil national de prévention de la délinquance

- novembre : installation de la mission « banlieue 89 »

1984

- juin : mise en place des MOUS (maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale)

- juin : création du CIV (comité interministériel des villes) et du FSU (fonds social urbain)

1988

- octobre : création de la délégation interministérielle à la ville (DIV) et du conseil national des villes (CNV) ; fusion de « banlieue 89 » et de la DIV

1989

- démarrage du Xème plan : 400 quartiers bénéficient de contrats DSQ ou de procédures adjacentes (conventions de quartier, convention « ville-habitat », contrats de ville expérimentaux)

1990

- octobre : émeute du Mas-du-Taureau à Vaulx-en-Velin

- décembre : assises de « banlieue 89 » et discours du Président Mitterrand sur l'urgence de la politique de la ville ; création du ministère de la ville

1991

- janvier : nomination de 13 sous-préfets à la ville

- mai/juin : émeute au Val-Fourré à Mantes-la-Jolie

1994

- février : création du fonds d'intervention pour la ville (FIV) avec regroupement et globalisation des crédits

- mars : signature de 214 contrats de ville et choix définitif de 12 grands projets urbains (GPU)

1996

- janvier : présentation du « pacte de relance pour la ville »

1999

- octobre : signature du premier contrat de ville 2000-2006

- décembre : décision du CIV fixant les modalités du « programme national de renouvellement urbain »

Source : Cour des comptes, rapport public particulier sur la politique de la ville (2002)

A. PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU PROJET DE BUDGET POUR 2003

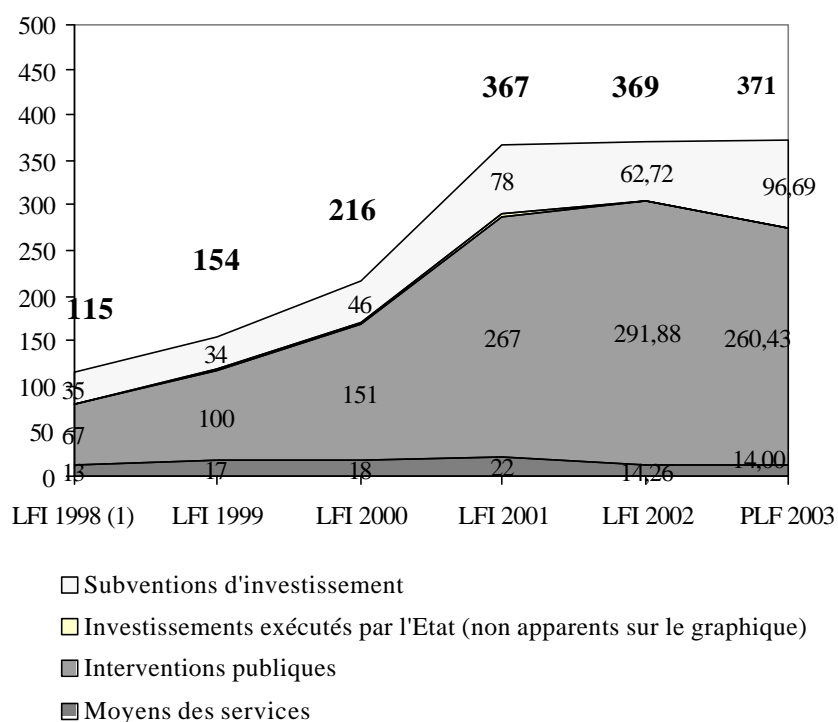
1. Des crédits quasiment stables par rapport à ceux de 2002

En 2003, les crédits inscrits au bleu « ville » sont quasiment identiques à ceux de l'année 2002, avec un montant de **371 millions d'euros**, contre 369 en 2002, ce qui représente une croissance de seulement 0,6 %, inférieure à l'inflation anticipée (de 1,6 %).

On assiste donc depuis trois ans à une stabilisation des crédits du budget « ville », dont le montant a été **multiplié par 3** depuis 1998, passant de 115 à 371 millions d'euros, comme l'indique le graphique ci-après.

Ville : Évolution des crédits 1998-2003

(en millions d'euros)



Source : « bleus budgétaires »

La forte augmentation observée en 2001 s'explique par le fait que le budget 2001 du ministère de la ville intégrait pour la première fois en année pleine les mesures financières du comité interministériel des villes de décembre 1999 : **grands projets de ville** et **opérations de renouvellement urbains** (90 millions d'euros), **fonds pour la revitalisation économique** (80 millions d'euros).

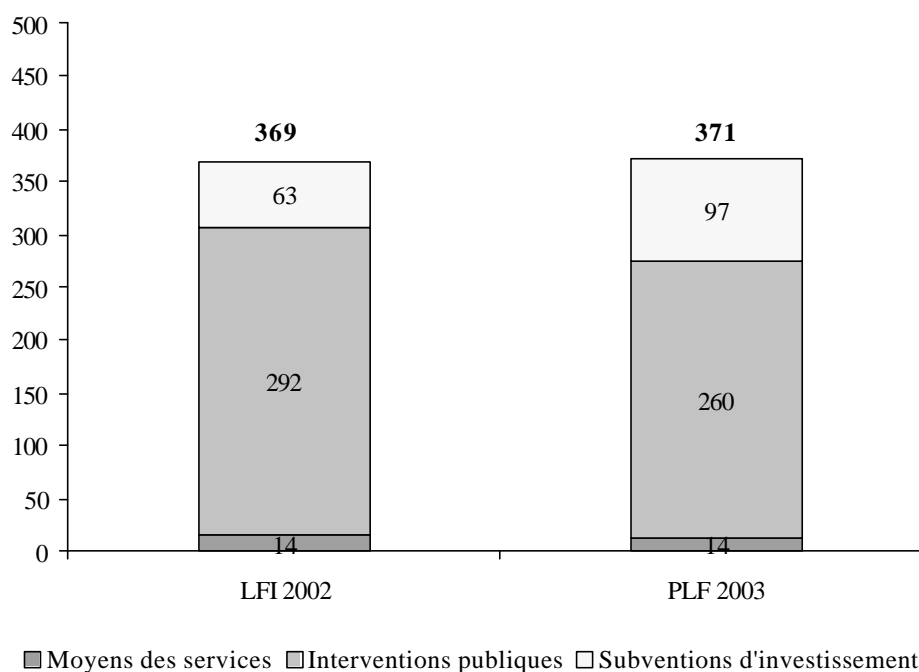
2. Une forte augmentation des subventions d'investissement

La faiblesse de l'augmentation des crédits du présent projet de budget – de seulement 0,6 % – ne doit pas dissimuler qu'une forte inflexion est proposée pour l'année 2003.

En effet, **la part les crédits destinés aux subventions d'investissement augmenterait de manière significative (passant de 17 % à 26 %)**, comme l'indique le graphique ci-après.

Répartition des crédits en 2002 et 2003

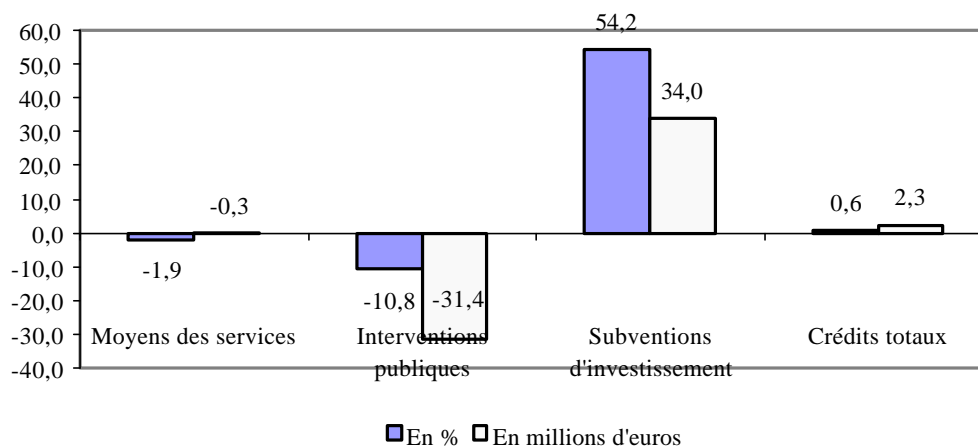
(en millions d'euros)



Source : projet de loi de finances pour 2003

La croissance proposée des crédits destinés aux subventions d'investissement est considérable, puisqu'ils seraient accrus de 54,2 %, comme l'indique le graphique ci-après.

Croissance des crédits pour 2003



Source : projet de loi de finances pour 2003

Si les crédits destinés aux interventions publiques diminuent nettement moins en pourcentage (10,8 %), en valeur absolue leur diminution (31,4 millions d'euros) correspond à la quasi-totalité de l'augmentation des crédits destinés aux subventions d'investissement (34 millions d'euros). La diminution des moyens des services (de 264.430 euros, soit 1,9 %) est donc surtout symbolique.

3. Une nette diminution des crédits disponibles en début d'année

Il est cependant difficile de porter un jugement sur l'évolution des crédits disponibles.

a) Un écart souvent important entre crédits inscrits en loi de finances initiale et crédits effectivement disponibles

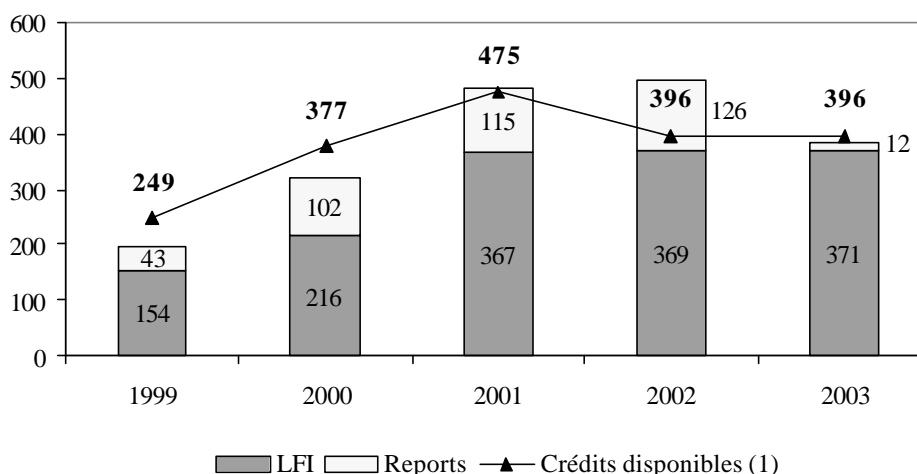
En effet, plusieurs phénomènes doivent être pris en considération, comme l'indique le graphique ci-après :

- aux crédits inscrits en loi de finances initiale doivent être ajoutés d'importants reports de crédits de l'année précédente (s'élevant à environ 25 % des crédits inscrits en loi de finances initiale) ;

- les crédits effectivement disponibles dépendent de la prise en compte de facteurs supplémentaires (transferts de crédits, lois de finances rectificatives, « gels » de crédits...), qui peuvent conduire à majorer la somme indiquée ci-avant (de 52 millions d'euros en 1999 et 58 millions d'euros en 2000) ou à la minorer (de 8 millions d'euros en 2001 et, surtout, 99 millions d'euros en 2002, à cause de l'importante régulation budgétaire décidée en août 2002).

De la loi de finances initiale aux crédits disponibles

(en millions d'euros)



(1) Les crédits disponibles indiqués par la DIV tiennent compte de tous les mouvements de crédits concernant non seulement les reports, mais aussi ceux liés aux transferts en gestion, aux lois de finances rectificatives et gels budgétaires.

Source : délégation interministérielle à la ville

b) Quels crédits disponibles pour 2003 ?

Selon les indications fournies par la DIV, en 2003 les crédits effectivement disponibles seraient stables par rapport à 2002, à 396 millions d'euros.

Il faut cependant souligner que cette apparente stabilité provient de l'importance de la régulation budgétaire effectuée en 2002. Compte tenu de la faiblesse exceptionnelle des reports de crédits prévus pour 2003 (12 millions d'euros, contre 126 en 2002), sans prendre en compte la régulation budgétaire

de 2002 la somme des crédits disponibles en début d'année (LFI + reports de crédits) diminuerait de 23 %. Ce taux serait encore plus faible en cas de régulation budgétaire en 2003.

En sens inverse, il est envisagé de permettre au ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine d'ordonnancer les crédits du ministère de l'équipement relatifs à la rénovation urbaine, évalués à 250 millions d'euros environ (cf. seconde partie du présent rapport). Si tel était effectivement le cas, les crédits inscrits en loi de finances initiale s'en trouveraient majorés de 70 %.

4. La poursuite de la réduction du nombre de lignes

Afin de permettre un emploi des crédits aussi souple que possible, le nombre de chapitres est depuis la loi de finances initiale pour 2002 réduit au minimum (un chapitre par titre, grâce à la suppression d'un chapitre du titre III).

Le nombre d'articles est quant à lui progressivement réduit : au nombre de 21 en 2001, ils seraient 13 en 2003, comme l'indique le tableau ci-après.

Le nombre d'articles des différents chapitres

	Titre III (moyens des services)	Titre IV (interventions publiques)	Titre V (investissement)	Titre VI (subventions d'investissement)	TOTAL
Chapitre correspondant	37-60 (1)	46-60	57-71	67-10	-
LFI 2001	7 (2)	8	1	5	21
LFI 2002	5 (2)	6	1 (non dotée) (3)	4	16
PLF 2003	4 (2)	6	1 (non dotée) (3)	2	13

(1) Et chapitre 37-82 jusqu'à la LFI 2002.

(2) Dont une ligne non dotée.

(3) Cette ligne doit être supprimée en 2004 (il s'agit de l'ancienne ligne consacrée aux études, désormais financées par le chapitre 37-60-10, qui perdure jusqu'à ce que soit procédé à un apurement définitif).

Ainsi, le présent projet de loi de finances propose d'apporter les modifications de nomenclature suivantes :

- titre III : suppression des articles 40 (« remboursements des frais de soins aux appelés ville en quartiers urbains », devenu sans objet) et 21 (« animation et formation : crédits déconcentrés », fusionné avec l'article 30 « fonctionnement des services publics de quartier : crédits déconcentrés »), et création d'un article 80 (« dépenses de personnel », destiné à éviter les ruptures de paiement constatées par le passé de la part du ministère de l'Équipement, qui gère le personnel de la DIV et assure une partie de sa rémunération) ;

- titre VI : suppression des articles 40 (« fonds d'intervention pour la ville : opérations non déconcentrées », devenu sans objet, du fait de la réalisation des programmes nationaux s'y rattachant) et 60 (« fonds de revitalisation économique », fusionné avec l'article 10 « fonds d'intervention pour la ville », à cause de la sous-consommation des crédits correspondants en 2002).

B. EXAMEN THÉMATIQUE DES CRÉDITS SPÉCIFIQUES VILLE

Les différents crédits spécifiques « ville » se répartissent de la manière suivante.

1. Les moyens des services (titre III)

a) Des crédits en légère diminution

Les moyens des services s'élèvent dans le projet de loi de finances pour 2003 à **14 millions d'euros**, contre 14,26 millions d'euros en l'an 2002.

Cette légère diminution est le résultat de deux évolutions :

- la diminution des crédits de la délégation interministérielle à la ville (qui passent de 6,55 à 6,46 millions d'euros) ;

- la suppression des crédits destinés au remboursement des frais de soins aux appelés ville en quartiers urbains (de 304.898 euros), consécutive à la suppression du service national¹.

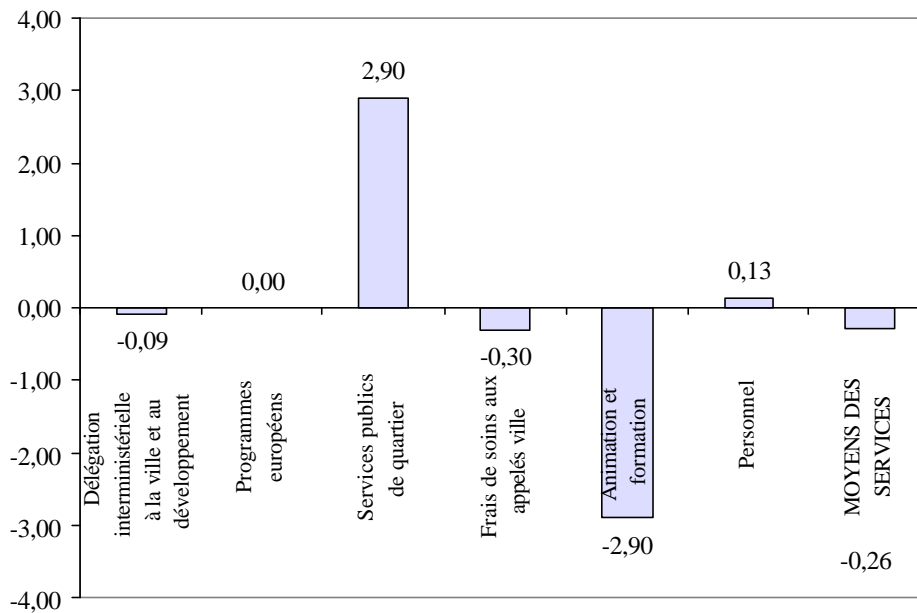
La suppression des crédits destinés aux actions d'animation et de formation (de 2,9 millions d'euros), et l'augmentation, pour un montant

¹ La dette à l'égard du ministère de la défense doit être progressivement apurée en 2002, le règlement du solde éventuel devant être opéré par transfert de crédits en 2003.

équivalent, des crédits de fonctionnement des services publics de quartier, s'expliquent par une volonté de globalisation des crédits.

Les moyens des services : évolution entre 2002 et 2003

(en millions d'euros)



Source : projet de loi de finances pour 2003

Selon la Cour des comptes, les crédits du titre III seraient fréquemment utilisés pour financer des subventions.

Le recours aux crédits du titre III pour financer des subventions, selon la Cour des comptes

« Les critiques faites par la Cour en 1995 relatives à l'absence de respect des règles de spécialité budgétaire sont toujours d'actualité. En effet de nombreuses subventions continuent d'être financées par des crédits du titre III (fonctionnement des services) et non du titre IV (interventions). Certains paragraphes de la nomenclature du chapitre 37-82 « dépenses de modernisation et d'animation » prévoient explicitement cette possibilité, mais des subventions sont souvent imputées aussi sur d'autres lignes. A l'inverse, des prestations d'assistance technique rendues par des cabinets privés sont financées sur des crédits du titre IV et non sur du titre III.»

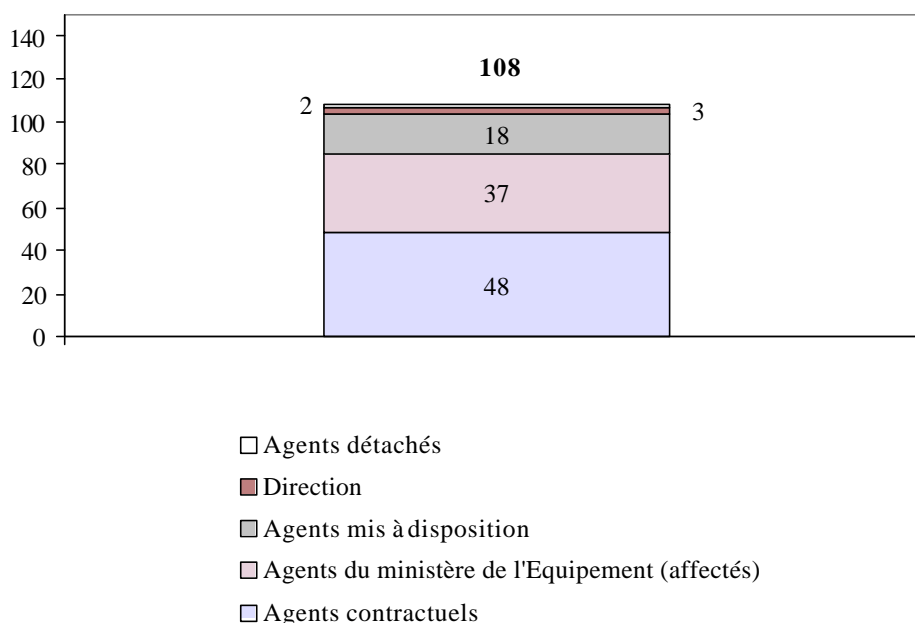
Source : Cour des comptes, rapport public particulier sur la politique de la ville (2002)

b) L'absence d'emplois budgétaires propres

(1) Le personnel de la délégation interministérielle à la ville (DIV)

La délégation interministérielle à la ville (DIV), créée par décret du 28 octobre 1988 et placée sous la double tutelle du ministère des affaires sociales et du ministère de la ville, ne possède pas d'emplois propres mais dispose d'un personnel d'une centaine de personnes, essentiellement contractuel ou affecté par le ministère de l'Équipement, comme l'indique le graphique ci-après.

Le personnel de la DIV (2002)



Source : délégation interministérielle à la ville

Le recours aux contractuels est jugé excessif par la Cour des comptes. Celle-ci estime, dans son récent rapport public particulier sur la politique de la ville, que l'utilisation de contractuels, « y compris pour assurer des fonctions administratives « classiques » », « conduit à une insuffisante « culture administrative » de la DIV et explique probablement une partie des anomalies de gestion constatées ».

On remarque également que les liens entre la DIV et le ministère de l'Équipement sont particulièrement étroits, dans la mesure où celui-ci fournit plus de la moitié de ses emplois non contractuels. Il faut en outre préciser que

le suivi administratif des emplois (établissement des contrats et gestion des fiches de paie) est assuré par la direction du personnel et des services du ministère de l'Équipement.

A la suite de ruptures de paiement, une ligne destinée à assurer le paiement d'une partie des dépenses de personnel de la DIV doit être mise en place par le présent projet de loi de finances (article 80 de l'article 37-60). Il s'agit d'une ligne réservée à des dépenses sans ordonnancement préalable. Ainsi, les paiements correspondants pourront être directement effectués par le comptable, sans qu'un ordonnancement soit nécessaire.

Dans son récent rapport public particulier sur la politique de la ville, la Cour des comptes souligne diverses irrégularités en matière de gestion du personnel.

Les irrégularités dans la gestion du personnel de la DIV, selon la Cour des comptes

« Dans son deuxième rapport public particulier sur la fonction publique de l'Etat, la Cour a critiqué :

- l'irrégularité attachée à la « grille d'emplois spécifiques » de la DIV mise en place en 1992, contraire à l'article 4 du statut général de la fonction publique ;

- les dérives liées à la procédure relative aux fonctionnaires détachés sur contrat ;

- le recrutement de contractuels occupant des postes de catégorie C, qui n'est pas licite au regard de l'article 4 précité ; 16 agents étaient concernés en février 2001.

En outre, certains agents contractuels en poste à la délégation ont été recrutés sur contrats à durée indéterminée, après la loi du 13 juin 1983, alors que depuis cette date on ne peut plus recruter sur CDI.

Le personnel de la DIV bénéficie d'une prime spécifique qui n'a pas de base légale.

Enfin, l'emploi d'agents occasionnels par la DIV est souvent irrégulier et déroge à la réglementation en vigueur en matière de délais, tant pour la passation des contrats que pour leur durée et leur renouvellement. »

Source : Cour des comptes, rapport public particulier sur la politique de la ville (2002)

(2) La disposition par le ministre délégué des directions et services concourant à la préparation et à la mise en oeuvre de la politique de la ville

Les moyens en personnel du ministre délégué à la ville et au renouvellement urbain ont récemment été étendus, sans que cela apparaisse budgétairement.

En effet, d'après le décret n° 2002-907 du 29 mai 2002, le ministre délégué à la ville et au renouvellement urbain « *exerce par délégation du*

ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité les attributions de celui-ci relatives à la ville. (...) Il dispose (...) en tant que de besoin 1° Des (...) directions et services placés sous l'autorité du ministre chargé des affaires sociales, notamment la direction de l'administration générale, du personnel et du budget, le service de l'information et de la communication ainsi que l'inspection générale des affaires sociales ; 2° Des directions et services des autres ministères qui concourent à la préparation et à la mise en oeuvre de la politique de la ville ».

2. Les interventions publiques (titre IV)

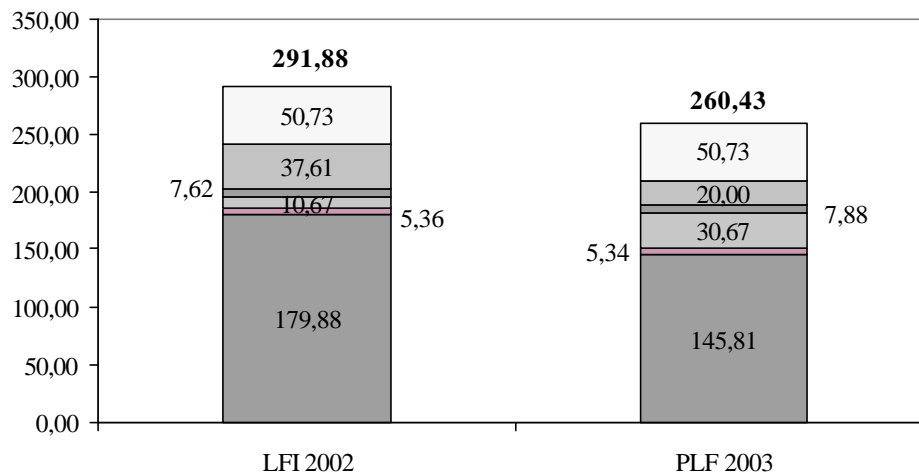
Les interventions publiques, de **260,4 millions d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2003 (contre 291,9 millions en 2001), diminuent de 11 %.

a) Répartition des crédits et évolutions demandées pour 2003

Elles se répartissent de la manière indiquée par le graphique ci-après.

Les crédits destinés aux interventions publiques (titre IV)

(en millions d'euros)



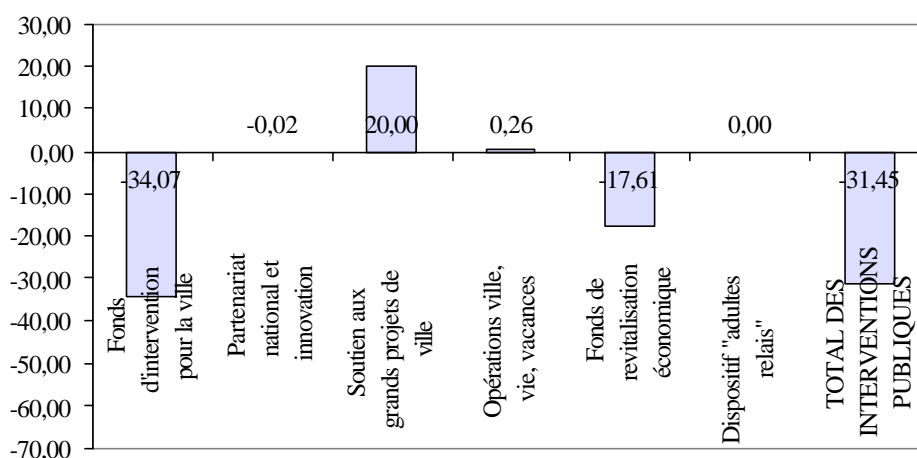
- Dispositif "adultes relais"
- Fonds de revitalisation économique
- Opérations ville, vie, vacances
- Soutien aux grands projets de ville
- Partenariat national et innovation
- Fonds d'intervention pour la ville (contrats de ville et autres actions déconcentrées)

Source : projet de loi de finances pour 2003

Les principales évolutions demandées pour 2003 sont d'une part la diminution des crédits du fonds d'intervention pour la ville (FIV) et du fonds de revitalisation économique (FRE), d'autre part l'augmentation de ceux des grands projets de ville, comme l'indique le graphique ci-après.

Les crédits destinés aux interventions publiques (titre IV) : évolution entre 2002 et 2003

(en millions d'euros)



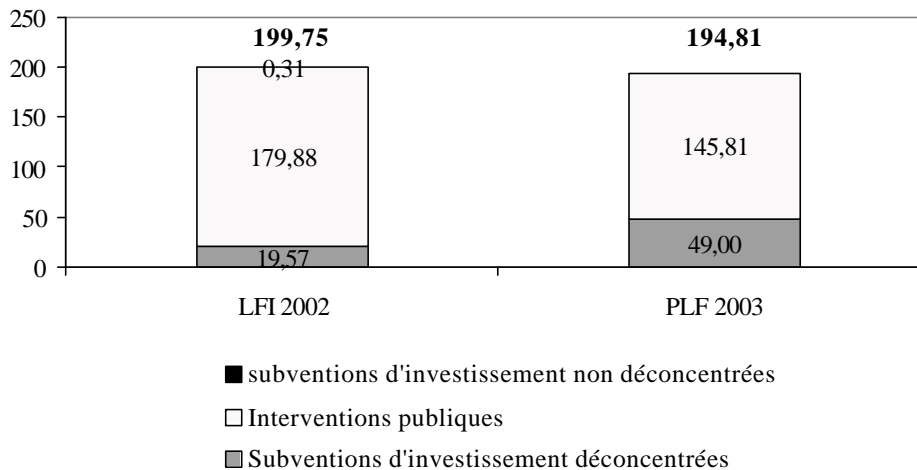
Source : projet de loi de finances pour 2003

(1) La diminution des crédits d'intervention du fonds d'intervention pour la ville (FIV)

La principale évolution des crédits d'intervention demandée pour 2003 est la diminution de ceux du fonds d'intervention pour la ville (FIV), de 34,07 millions d'euros. Cette diminution a pour objet de permettre, à budget quasiment égal, une augmentation des crédits de subvention d'investissement (titre IV) du FIV, comme l'indique le graphique ci-après.

Les crédits du fonds d'intervention pour la ville (FIV)

(en millions d'euros)



Source : projet de loi de finances pour 2003

Le FIV est le principal pilier du budget du ministère. Il a été mis en place en 1995 pour donner plus de souplesse à la gestion des instruments contractuels de la politique de la ville en améliorant la fongibilité des crédits déconcentrés.

Il s'agit de crédits entièrement déconcentrés aux préfets et libres d'emploi (les crédits non déconcentrés, dont le montant était extrêmement faible – 305.000 euros en 2002 –, doivent être supprimés par le présent projet de loi de finances). 60% environ vont aux associations et 40% aux collectivités locales.

Le FIV finance, notamment, les contrats de ville.

Les contrats de ville

Les contrats de ville ont été mis en place en 1994 afin d'être la procédure contractuelle unique de la politique de la ville. Comme le rappelle la Cour des comptes dans son rapport public particulier sur la politique de la ville (2002), tel n'a pas été le cas de 1994 à 1999 :

« Outre les contrats de ville, trois autres procédures contractuelles ont coexisté : les grands projets urbains (GPU), les PACT-urbains et les conventions de sortie de DSQ, ainsi qu'une convention spécifique à la ville de Paris.

Aussi la situation pour la période 2000-2006 peut-elle être considérée comme un progrès de ce point de vue, puisque le contrat de ville est désormais présenté comme la seule procédure contractuelle de la politique de la ville, mais cette unicité est formelle dans certaines communes dotées d'un GPV ».

Ils constituent « le cadre par lequel l'Etat, les collectivités locales et leurs partenaires s'engagent à mettre en oeuvre de façon concertée, des politiques territorialisées de développement solidaire et de renouvellement urbain »¹.

Les contrats de ville sont, en règle générale, accompagnés :

- de conventions thématiques (relatives aux différents domaines relevant de la politique de la ville) ;
- de conventions territoriales (précisant les actions à mener sur chaque quartier sensible).

Dans le rapport précité, la Cour des comptes critique l'imprécision et le caractère partiel des contrats de ville : « L'analyse des contrats de ville concernant les sept sites retenus dans l'enquête montre que les engagements financiers font l'objet de chiffrages fréquemment peu précis et, souvent, sans échéancier. En outre, ils ne portent fréquemment que sur une partie des crédits nécessaires à la réalisation des nombreuses opérations devant être menées à bien pendant la durée du contrat, si bien qu'en fin de période les engagements financiers peuvent avoir été tenus alors que les opérations sont loin d'avoir toutes été conduites à leur terme ».

- (2) La diminution des crédits du fonds de revitalisation économique (FRE), conséquence de leur forte sous-consommation

Le fonds de revitalisation économique (FRE) était prévu par la loi 2000-1208 du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). Il a pour objet de contribuer à pérenniser et à développer la présence d'activités économiques dans les quartiers relevant de la politique de la ville.

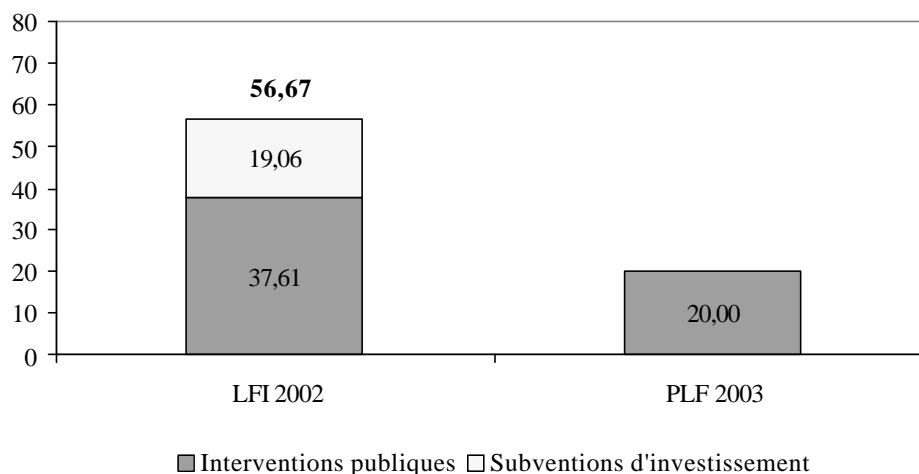
Ce fonds doit permettre d'intervenir, notamment en complément des actions de l'établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA), en soutien aux petites entreprises. Il peut octroyer des aides aux entreprises situées en zone urbaine sensible, tant en matière de fonctionnement qu'en matière d'investissement. Il peut intervenir en atténuation des charges locatives supportées par les PME.

Compte tenu de la faible consommation de ses crédits d'investissement en 2002, le présent projet de loi de finances ne prévoit de le doter qu'en crédits de titre IV, comme l'indique le graphique ci-après.

¹ Circulaire du Premier ministre du 31 décembre 1998.

Les crédits du fonds de revitalisation économique

(en millions d'euros)



Source : projet de loi de finances pour 2003

Les crédits destinés aux subventions d'investissement seraient fongibilisés avec ceux du FIV.

(3) Les grands projets de ville (GPV) : un triplement des crédits d'intervention

Instaurés en 2001, les 50 grands projets de ville (GPV) remplacent les 14 grands projets urbains (GPU).

(a) Les grands projets urbains

Lancés au début de l'année 1994, les grands projets urbains (GPU) étaient censés concentrer des investissements massifs sur une quinzaine de sites défavorisés.

Contrairement aux contrats de ville, ils ne concernaient que des opérations d'investissement.

Selon la Cour des comptes, « dans la majorité des cas, les montants engagés sur le budget de la ville au cours des 6 années (inférieurs à 3,1 M€ dans 3 cas, inférieurs à 9,2 M€ dans 7 cas sur 13) restent limités et sont mal adaptés à l'ambition initiale d'une intervention financière massive qui devait permettre de modifier profondément la situation des quartiers concernés ».

(b) Les grands projets de ville

L'instauration des grands projets de ville (GPV) a été décidée par le comité interministériel des villes (CIV) du 14 décembre 1999, dans le cadre du « programme national de renouvellement urbain ».

Contrairement aux GPU, les GPV comportent des crédits de fonctionnement (environ 20 %) et s'insèrent dans un contrat 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 doit permettre une conduite plus efficace des projets, et éviter les blocages institutionnels qui ont pu entraver la mise en oeuvre des grands projets urbains.

La mise en place des GPV s'est faite d'une manière assez peu satisfaisante, comme le souligne la Cour des comptes. En effet, au moment du CIV précité, les négociations des contrats de ville (2000-2006), dont les crédits devaient être contractualisés dans les contrats de plan Etat-région, avaient commencé depuis longtemps et étaient parfois presque terminées.

Selon la Cour des comptes, « *le montant moyen des investissements par GPV est de 18 M€ pour la durée des contrats de plan (2000-2006), soit environ 2,6 M€ par an, ce qui conduit à douter de l'efficacité de ces moyens pour transformer en profondeur les quartiers concernés. Certes d'autres crédits sont censés être mobilisés sur les sites, mais leur chiffrage n'est pas disponible ou, lorsqu'il existe, ne permet pas de déterminer quelle part relève du droit commun* ».

En outre, la gestion par la DIV de la « mission nationale des GPV » susciterait des doubles emplois, selon la Cour des comptes.

Les doubles emplois créés par la « mission nationale des GPV », selon la Cour des comptes

« La « mission nationale des GPV » est un cas singulier. Dès la création des GPU en 1994, une « mission » avait été mise en place pour suivre les 13 sites concernés ; dirigée à l'origine par le délégué adjoint, elle dispose d'un responsable attitré depuis novembre 1996. Aujourd'hui composée de sept cadres et de deux secrétaires, la mission a adopté pour elle-même une organisation thématique relativement proche de celle de la délégation, au risque de développer des doubles emplois. En outre, la constitution même d'une mission spécifique pour les GPU puis les GPV va à l'encontre de l'affirmation officielle selon laquelle ces derniers ne constituent qu'un volet des contrats de ville, alors qu'ils sont gérés et suivis par la DIV comme des dispositifs particuliers. L'augmentation du nombre de sites concernés, de 13 GPU à 50 GPV, aurait pu conduire à une « banalisation » du suivi des GPV par la délégation ; elle a, au contraire, conduit à renforcer sensiblement les moyens de la « mission ». »

Source : Cour des comptes, rapport public particulier sur la politique de la ville (2002)

Il est proposé de porter les crédits d'intervention des grands projets de ville de 10,67 millions d'euros à 30,67 millions d'euros.

(4) Les adultes relais : des besoins estimés au plus juste

Le comité interministériel des villes du 14 décembre 1999 a décidé le lancement d'un dispositif de soutien aux fonctions dites d'adultes-relais dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Il s'agissait de permettre le recrutement de 10.000 adultes-relais en trois ans, dont 4.000 pour la mise en place des contrats locaux de sécurité.

(a) Des objectifs ambigus

La circulaire DIV/DPT-IEDE/2000/231 du 26 avril 2000 indique, notamment, les objectifs du dispositif.

• Selon cette circulaire, « *les missions confiées aux adultes-relais visent globalement à améliorer, dans les quartiers relevant de la politique de la ville, les rapports sociaux dans les espaces publics ou entre les habitants et les services publics* ». Il s'agit notamment :

- d'accueillir, écouter, exercer toute activité qui concourt au lien social dans une association ou un équipement de proximité ;

- d'informer et accompagner les habitants dans leurs démarches, faciliter le dialogue entre services publics et usagers, et notamment établir des liens entre les parents et les services qui accueillent leurs enfants ;

- de contribuer à améliorer ou à préserver le cadre de vie ;

- de prévenir et aider à la résolution des petits conflits de la vie quotidienne par la médiation et le dialogue ;

- de faciliter le dialogue entre les générations, accompagner et renforcer la fonction parentale par le soutien aux initiatives prises envers ou par les parents ;

- de contribuer à renforcer la vie associative de proximité et développer la capacité d'initiative et de projet dans le quartier et la ville.

Des missions spécifiques ont été confiées à certains adultes relais dans le domaine des relations école-famille, en application du plan gouvernemental de lutte contre la violence, présenté en l'an 2000 par le ministre de l'éducation nationale et le ministre délégué à la ville.

• Cependant, ce dispositif avait également pour objectif d'employer des chômeurs résidant dans les quartiers de la politique de la ville,

trop âgés pour bénéficier du programme « nouveaux services-emplois jeunes ». En effet, les bénéficiaires doivent répondre aux trois exigences suivantes.

Tout d'abord, les personnes recrutées doivent être sans emploi.

Ensuite, le programme, destiné aux adultes, n'est pas accessible aux jeunes (moins de 26 ans), susceptibles de bénéficier de programmes spécifiques. La directive demande aux préfets de veiller à ce que la fonction d'adulte-relais soit réservée, sauf cas justifiés, à des personnes de plus de 30 ans.

Enfin, les adultes-relais doivent résider soit dans un territoire prioritaire de la politique de la ville, soit dans un territoire bénéficiant d'un programme de prévention soutenu par la politique de la ville.

(b) Un régime juridique variable

(i) Les adultes-relais dans le secteur privé

La circulaire DIV/DPT-IEDE/2000/231 du 26 avril 2000 précitée a fixé les conditions de mise en oeuvre de la décision du comité interministériel des villes du 14 décembre 1999 par des associations ou des organismes privés chargés d'une mission de service public.

- Les structures souhaitant recruter un ou plusieurs adultes-relais doivent présenter un projet. L'Etat apporte aux structures, dont le projet a été retenu, une aide forfaitaire au financement des postes pour une période de trois ans renouvelable.

En plus des associations, peuvent bénéficier de ce dispositif les autres organismes de droit privé à but non lucratif, certains groupements d'employeurs et des personnes morales de droit privé chargées de la gestion d'un service public.

Le préfet de département fait procéder par les services déconcentrés à l'instruction du dossier. Il recueille l'avis des collectivités locales et des autres partenaires financiers impliqués dans le projet (conseils généraux et caisses d'allocations familiales par exemple).

La décision d'attribution de l'aide est prise par le préfet.

Les projets retenus font l'objet d'une convention par poste d'adulte-relais créé, signée entre l'organisme employeur et l'Etat, représenté par le préfet du département.

La convention, qui ne peut être rétroactive, est conclue pour une durée de 36 mois à compter de sa date d'effet, et peut être renouvelée.

- La nature du contrat de travail relève du droit commun et de la libre négociation entre l'employeur et le salarié.

Ce contrat peut être conclu à temps partiel, dans la limite inférieure d'un mi-temps.

L'aide de l'Etat est forfaitaire. Elle est versée à compter de la création des postes d'adultes relais pour les périodes pendant lesquelles le poste est effectivement occupé et au prorata du temps de travail prévu au contrat par rapport au plein temps fixé à 35 heures hebdomadaires.

Pour la réalisation de cette action, l'Etat s'engage à accorder, pour chaque recrutement, une aide pour trois ans renouvelable. Le montant annuel de l'aide par poste de travail à temps plein est fixé à 95.010 francs (soit 14.484,18 euros). Ce montant est revalorisé annuellement au 1er juillet, proportionnellement à l'évolution du salaire minimum de croissance depuis le 1er juillet de l'année précédente, et arrondi au franc le plus proche.

(ii) Les adultes-relais dans les collectivités locales et les établissements publics

- La circulaire DIV/2001/316 du 4 juillet 2001 relative à l'élargissement du programme adultes relais a demandé aux préfets de favoriser le recrutement d'adultes-relais par des collectivités locales et des établissements publics, sous la forme de contrats emploi consolidés, tels que définis par l'article L 322-4-8-1 du Code du Travail.

- La loi de finances initiale pour 2002 a créé dans le code du travail un article L. 12-10-1, reconnaissant à certaines personnes publiques, aux associations et aux organismes privés chargés d'une mission de service public le droit de recruter des adultes relais.

Cet article reprend les principales dispositions de la circulaire DIV/2001/316 du 4 juillet 2001 précitée (conditions relatives au recrutement, activités exercées par les personnes recrutées).

Le régime juridique des contrats de travail des adultes-relais a été aligné sur celui de ceux des emplois-jeunes (autorisation d'une période d'essai de seulement un mois pour les contrats à durée déterminée et possibilité, pour les salariés comme pour les employeurs, de rompre le contrat à chaque échéance annuelle).

Enfin, les employeurs bénéficient d'une aide financière de l'État.

- Votre rapporteur considère que ce dispositif 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, 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 peuvent ne pas être atteints de manière conjointe.

En outre, comme dans le cas des emplois-jeune, votre rapporteur s'interroge sur l'avenir de ces emplois.

(c) Les crédits demandés seront-ils suffisants ?

Les crédits demandés pour financer les adultes relais sont de 50,73 millions d'euros, soit un montant identique à celui inscrit en loi de finances initiale pour 2002.

Selon les informations fournies à votre rapporteur spécial, **ces crédits auraient été estimés au plus juste, et devraient être augmentés pour l'année 2004.**

b) Une mesure symbolique : la suppression des crédits de l'institut des villes par l'Assemblée nationale

A l'initiative de notre collègue député Marc Laffineur, l'Assemblée nationale a adopté un amendement¹, approuvé par sa commission des finances, tendant à supprimer la dotation de l'institut des villes, de 1 million d'euros. Cette dotation est financée par le titre IV. Parallèlement, à l'initiative du gouvernement, a été adopté un amendement tendant à augmenter d'un montant équivalent les crédits de l'article 40 du chapitre 46-60 (soutien aux grands projets de ville).

Cet organisme, créé au début de l'année 2001, avait pour objet de favoriser la concertation entre les grandes associations d'élus (telles que l'Association des maires de France et l'Association des districts et des communautés de France), les représentants des ministères et ceux de la Caisse des dépôts et consignations.

Il a été estimé que l'institut des villes se superposait, au moins en partie, à la délégation interministérielle à la ville et au Conseil national des villes, voire à des institutions ou organismes à vocation générale (Parlement, Conseil économique et social, commissariat général du Plan).

¹ Amendement n° 56 rectifié.

Il faut cependant préciser que l'institut des villes n'a pas été supprimé. Selon les informations obtenues par votre rapporteur spécial, le gouvernement envisagerait de demander aux associations d'élus de participer à son financement.

3. La forte augmentation des crédits de subvention d'investissement (titre VI)

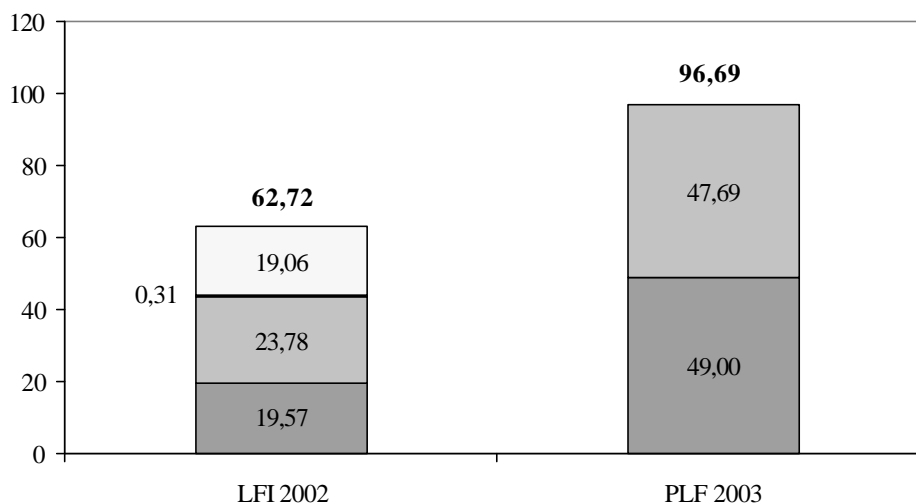
Les crédits d'investissement demandés pour 2003 consistent exclusivement, comme en 2002, en crédits de titre VI (subventions d'investissement)¹.

Le présent projet de loi de finances propose de les augmenter de 54 %, les portant de 62,7 à 96,7 millions d'euros, comme l'indique le graphique ci-après.

¹ *Le chapitre 57-71, relatif aux investissements exécutés par l'Etat, ne comporte qu'un article 10 consacré aux études, missions d'analyse, audits et expertises commanditées par la DIV. Alors que ses crédits étaient de 915.000 euros en 2001, tant pour les autorisations de programme que pour les crédits de paiement, ils sont nuls dans la loi de finances initiale pour 2002 et le sont également dans le projet de loi de finances pour 2003. Cette évolution vient du fait que certaines actions financées sur cette ligne pouvant s'apparenter à des missions d'assistance technique, et par souci de cohérence générale avec les budgets des autres ministères, les études sont désormais financées par le chapitre 37-60-10. En vue de l'apurement des études en cours sur cette ligne, la DIV a procédé à une enquête auprès des préfets de département et de région, afin que les services comptables déclarent terminées toutes les opérations achevées. De manière à ne pas alourdir la gestion locale, notamment par une renumérotation de toutes les opérations en cours, il est proposé que cette ligne perdure, sans dotation, le temps de procéder à un apurement définitif.*

Les crédits d'investissement (titre VI) en 2002 et 2003

(en millions d'euros)



- Fonds de revitalisation économique (ancien)
- Fonds d'intervention pour la ville: opérations non déconcentrées (ancien)
- Grands projets et renouvellement urbain
- Fonds d'intervention pour la ville (contrats de ville et autres opérations déconcentrées)

Source : projet de loi de finances pour 2003

On a vu que cette augmentation était rendue possible par la diminution concomitante des crédits destinés aux interventions publiques.

L'augmentation concerne le fonds d'intervention pour la ville (FIV), ainsi que les grands projets et le renouvellement urbain.

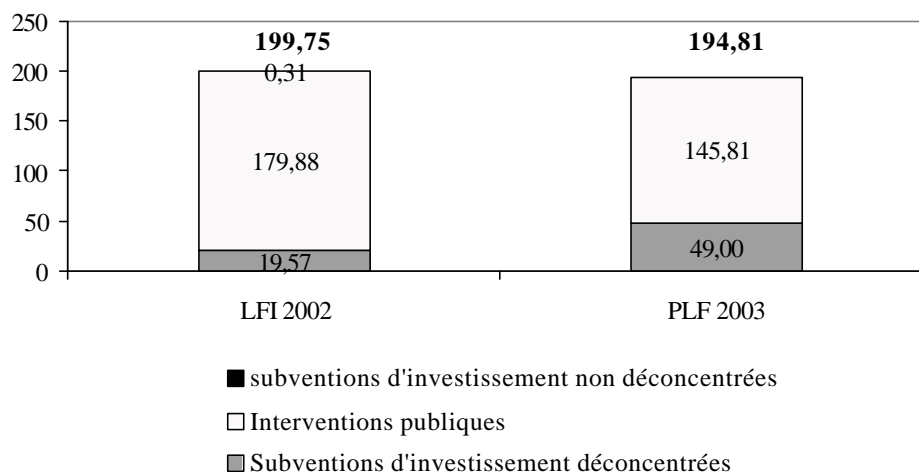
a) L'augmentation des crédits du fonds d'intervention pour la ville

Les crédits de subvention d'investissement du FIV seraient accrus de 29,43 millions d'euros, afin notamment de permettre la réhabilitation d'écoles.

Au total, les crédits du FIV évolueraient de la manière indiquée par le graphique ci-après.

Les crédits du fonds d'intervention pour la ville (FIV)

(en millions d'euros)



Source : projet de loi de finances pour 2003

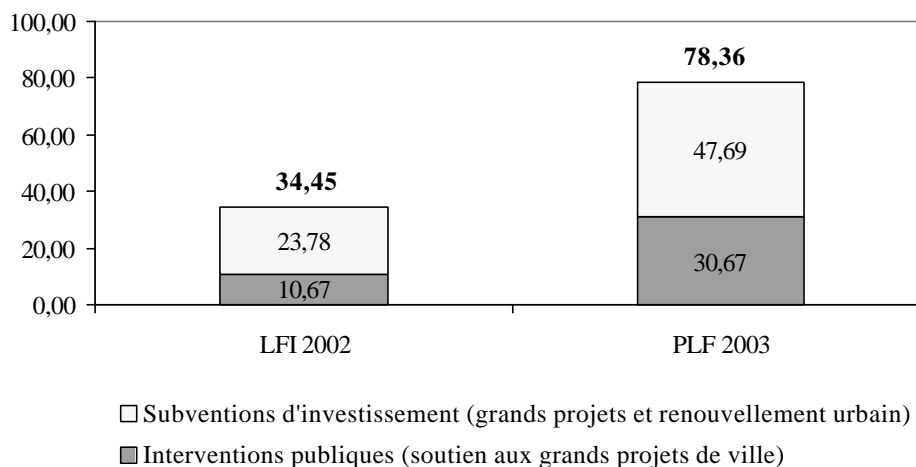
b) L'augmentation des crédits des grands projets et du renouvellement urbain

Les grands projets et le renouvellement urbain verraient leurs crédits de subvention d'investissement accrus de 23,91 millions d'euros.

Au total, l'évolution des crédits destinés aux grands projets et au renouvellement urbain serait la suivante.

Les crédits destinés aux grands projets et au renouvellement urbain

(en millions d'euros)



Source : projet de loi de finances pour 2003

c) La disparition des deux autres lignes

Les deux autres lignes disparaissent :

- les crédits d'investissement du fonds de revitalisation économique (FRE), à cause de la forte sous-consommation de ces crédits en 2002 ;

- les crédits destinés aux opérations non déconcentrées du FIV (de 305.000 euros en 2002), les crédits du FIV étant désormais entièrement déconcentrés.

II. UN EFFORT FINANCIER GLOBAL EN FAVEUR DE LA VILLE EN FORTE DIMINUTION

Le gouvernement prévoit pour l'année 2003 une diminution de 216,76 millions d'euros des crédits totaux consacrés à la politique de la ville. Cette diminution interromprait ainsi la croissance continue de ces crédits observée depuis 1998.

Cette diminution provient essentiellement de celle de trois catégories de concours, comme l'indique le graphique ci-après :

- ceux des ministères, autres que celui de la ville, concourant à la politique de la ville (- 79,6 millions d'euros) ;

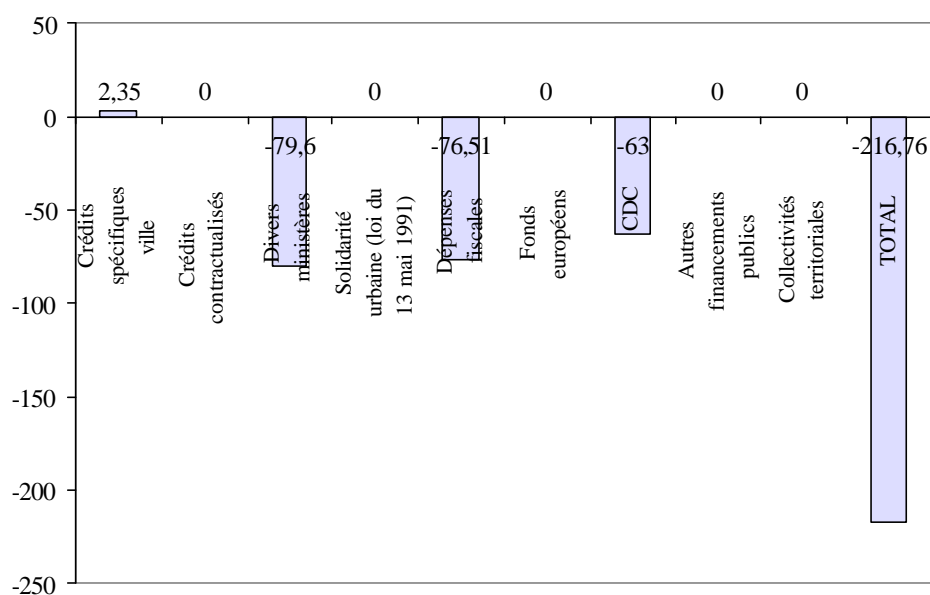
- les dépenses fiscales (- 76,51 millions d'euros) ;

- les interventions de la Caisse des dépôts et consignations (- 63 millions d'euros).

Ainsi, la modeste augmentation des crédits du budget « ville et rénovation urbaine » serait plus qu'annulée par la diminution des autres crédits, pour un montant correspondant à peu près à la moitié de ce budget.

Evolution des crédits relatifs à la politique de la ville entre 2002 et 2003

(en millions d'euros)



Source : jaune « état récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique des villes et du développement social urbain »

A. LA CONTRIBUTION DES AUTRES MINISTÈRES : LA FORTE DIMINUTION DES CRÉDITS DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ, CONSÉCUTIVE À LA SORTIE DES DISPOSITIFS DE ZONES FRANCHES URBAINES ET D'EMPLOIS JEUNES

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

1. L'agrégat A1 « **crédits spécifiques ville** » a déjà été analysé dans la première partie de ce rapport.

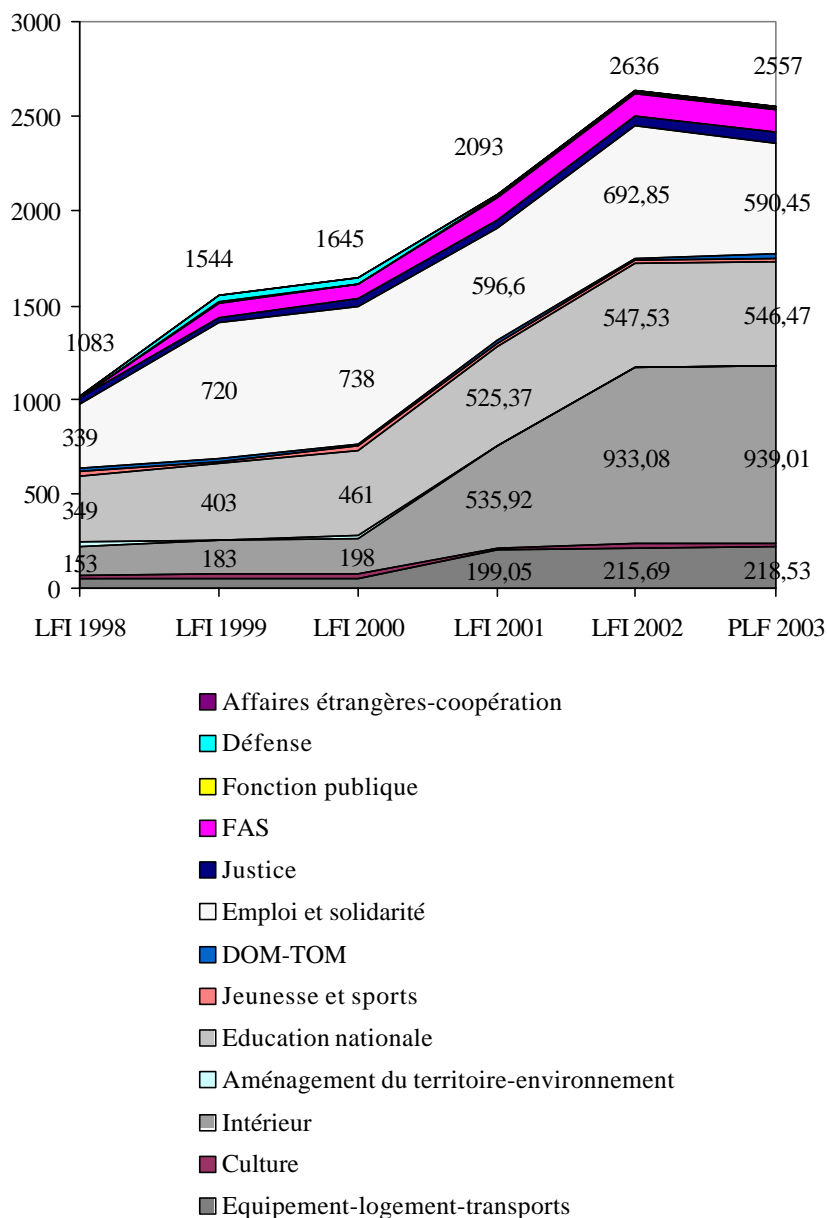
2. L'agrégat A2 ("**crédits contractualisés relevant de divers ministères**") retrace les crédits contractualisés au sein des engagements « politique de la ville » de chaque contrat de plan Etat-Région et le financement des contrats de ville. Les crédits de cet agrégat présentent un lien étroit avec les instruments de la politique de la ville, et s'élèvent à 67,4 millions d'euros en 2003, comme en 2002 et en 2001.

3. Les **crédits relevant de divers ministères contribuant à la politique de la ville** (agrégat A3), qui représentent la majeure partie des dépenses de l'Etat en faveur de la politique de la ville, sont, on l'a vu, **en diminution de 79,6 milliards d'euros en 2003.**

Leur répartition entre les différents ministères est indiquée par le graphique ci-après. **On peut retenir que, sur des crédits s'élevant à 2,5 milliards d'euros environ, le ministère de l'intérieur en fournit 1 milliard, et les ministères de l'emploi et de la solidarité et de l'éducation nationale 500 millions chacun.**

Crédits relevant de divers ministères concourant à la politique de la ville

en millions d'euros

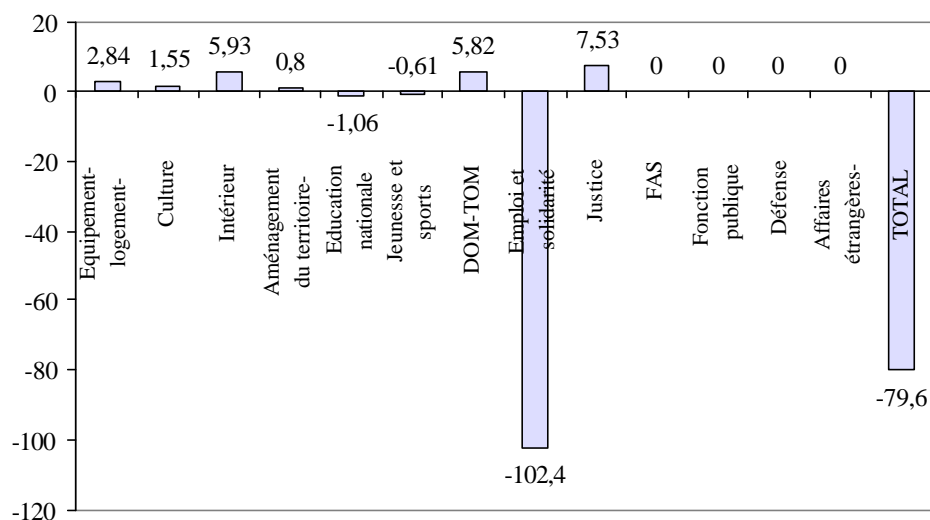


Source : jaunes « état récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique des villes et du développement social urbain »

La forte diminution des crédits prévue pour 2003 (de 79,6 millions d'euros) provient de celle des crédits relevant du ministère de l'emploi et de la solidarité (de 102,4 millions d'euros), comme l'indique le graphique ci-après.

Evolution des crédits relevant de divers ministères concourant à la politique de la ville entre 2002 et 2003

en millions d'euros



Source : « jaune »

La diminution des crédits consacrés en 2003 à la politique de la ville par le ministère de l'emploi et de la solidarité provient essentiellement de celles :

- des exonérations de cotisations sociales dans les zones franches urbaines (qui passent de 244 à 190 millions d'euros) ;
- des crédits destinés aux emplois-jeunes (qui passent de 270 à 234 millions d'euros).

B. LA DIMINUTION DE LA CONTRIBUTION DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS, CONSÉQUENCE DE L'AUGMENTATION DU TAUX DU PRÊT DE RENOUVELLEMENT URBAIN

La diminution des contributions de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), évaluée en « équivalents subventions » (de l'ordre de 63 millions d'euros), provient de l'augmentation **du taux du prêt de renouvellement urbain (PRU) au cours de l'année 2002.**

Le programme de renouvellement urbain de la CDC, issu d'une convention signée entre l'Etat et la CDC en octobre 1998 et actualisée en juin 2000, utilise trois instruments :

- le « prêt pour le renouvellement urbain » (PRU), qui sert au financement des actions prévues sur les sites nécessitant un remaniement profond des quartiers et des espaces, prioritairement sur les grands projets de ville (GPV) et les opérations de renouvellement urbain (ORU)¹ ;

- le « prêt projet urbain » (PPU) concerne les interventions dans le cadre de projets à « *caractère curatif moins marqué* » (selon l'expression utilisée par le « jaune ») sur les sites prioritaires définis localement par la politique de la ville² ;

- le fonds de renouvellement urbain (FRU), créé par l'avenant conclu le 7 juin 2000 à la convention du 8 octobre 1998 au titre du renouvellement urbain, doté de 460 millions d'euros (3 milliards de francs) à compter de sa date de création, financée sur les fonds propres de la Caisse des dépôts et qui finance principalement des opérations de réaménagement de grands ensembles d'habitat social.

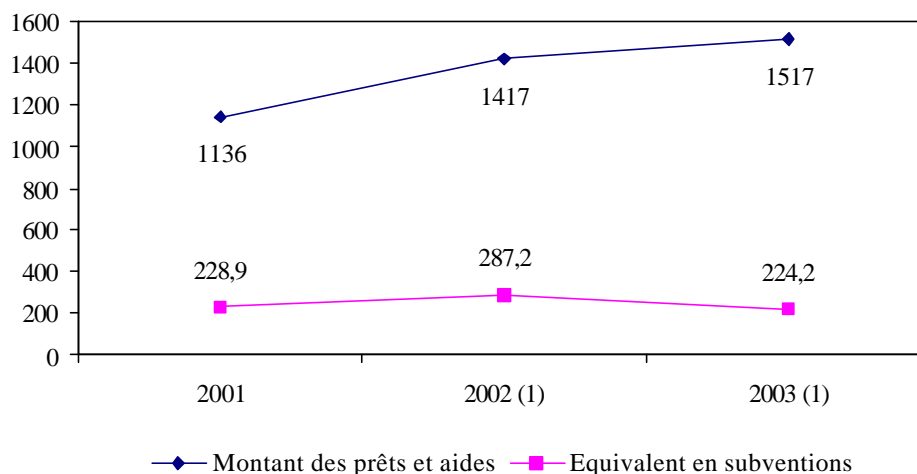
La diminution des équivalents en subvention des concours de la CDC prévue pour 2003 ne provient pas d'une diminution globale des concours, comme l'indique le graphique ci-après.

¹ Le Comité interministériel des villes du 1er octobre 2001 a porté l'enveloppe PRU à 2,3 milliards d'euros sur 3 ans au taux de 3,25 % (contre 3 % jusqu'en 2001). Celles-ci a pris le relais de l'enveloppe précédente courant 2002.

² Le Comité interministériel des villes du 1er octobre 2001 a renouvelé l'enveloppe PPU, de 1,52 milliard d'euros au taux de 4,20 % pour la période 2002-2004.

L'action de la Caisse des dépôts et consignations en matière de politique de la ville

(en millions d'euros)



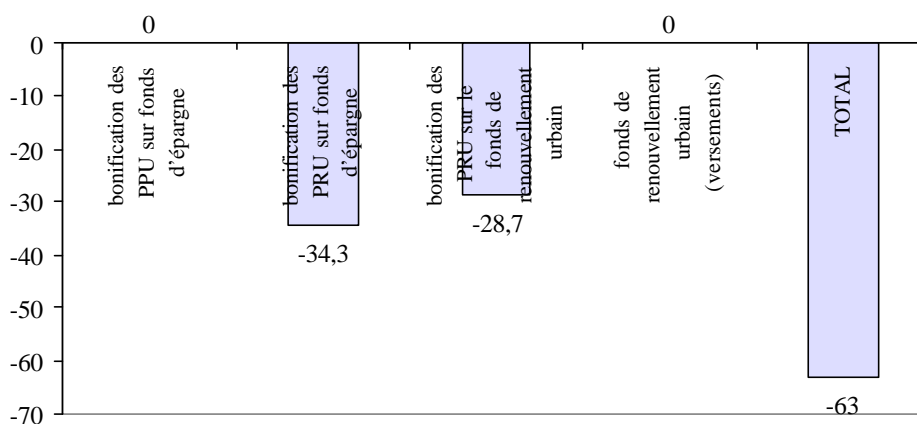
(1) Prévisions

Source : jaune « politique de la ville » annexé au projet de loi de finances pour 2003

La diminution des équivalents en subvention provient exclusivement de ceux des prêts de renouvellement urbain (PRU).

Evolution des équivalents subvention de la CDC entre 2002 et 2003

(en millions d'euros)



Source : jaune « politique de la ville » annexé au projet de loi de finances pour 2003

Cette évolution vient du fait que le taux du PRU est passé de 3 % à 3,25 % au cours de l'année 2002, à la suite du comité interministériel des villes du 1^{er} octobre 2001. L'équivalent subvention des prêts de la CDC est en effet défini comme le coût net qu'ils représentent pour celle-ci (c'est-à-dire la différence entre les coûts de gestion correspondants et l'écart de leur taux par rapport à celui du livret A).

C. LA FIN DES ZONES FRANCHES URBAINES PROGRAMMÉE PAR LE PRÉCÉDENT GOUVERNEMENT

Selon le « jaune », les exonérations fiscales et sociales et les compensations seraient de 589,67 millions d'euros en l'an 2002 et de **513,16 millions d'euros** en l'an **2003**, ce qui représente une **diminution de 76,51 millions d'euros**.

Il s'agit en quasi-totalité des régimes de zones franches urbaines (ZFU) et de zones de redynamisation urbaine (ZRU), fusionnés par la loi de finances initiale pour 2002 en un dispositif unique.

1. Régime juridique et coût budgétaire

Les **zones de redynamisation urbaine (ZRU)** et les **zones franches urbaines (ZFU)**, qui **en font partie**, ont été instaurées par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.

Ces zones sont incluses dans l'ensemble, plus vaste, des **zones urbaines sensibles (ZUS)**, caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi ¹.

a) Les zones de redynamisation urbaine

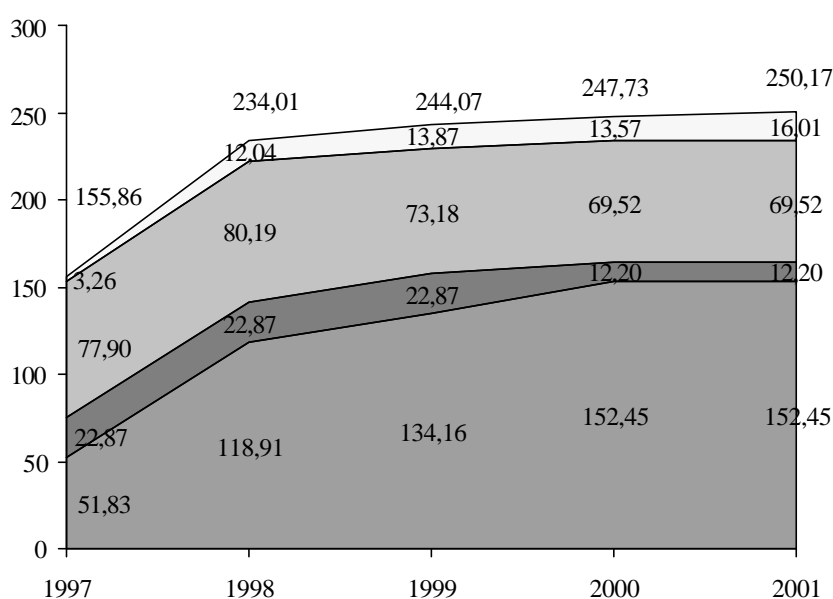
- Les **zones de redynamisation urbaine (ZRU)** correspondent à celles des zones urbaines sensibles qui sont confrontées à des difficultés particulières, appréciées en fonction notamment d'un indice synthétique, établi dans des conditions fixées par décret. La liste de ces zones est également fixée par décret.

¹ La liste des zones urbaines sensibles a été fixée par le décret n° 96-1156 du 26 décembre 1996 complété par le décret n° 2000-796 du 24 août 2000.

Il existe **416 ZRU**¹. Le régime fiscal des ZRU se caractérise essentiellement par une exonération **d'impôt pour les bénéfices**, concernant les seules **entreprises nouvelles** (de l'ordre de 150 millions d'euros par an de 1998 à 2001). Le coût total du dispositif est de l'ordre de 250 millions d'euros par an. Le graphique ci-après indique les évolutions des différentes composantes du dispositif depuis 1997².

Les zones de redynamisation urbaine (ZRU)

*Exonérations fiscales et sociales et compensations,
en millions d'euros*



- Exonération de charges patronales pendant 12 mois pour les embauches
- Taxe professionnelle : exonérations compensées par l'Etat
- Réduction des droits de mutation sur fonds de commerce
- Entreprises nouvelles : exonération d'impôt sur les bénéfices

Source : Ministère délégué à la ville, *Bilan des zones franches urbaines, rapport au Parlement, juillet 2001*

¹ Décrets n° 96-1157 du 26 décembre 1996 pour la France métropolitaine et n° 96-1158 du même jour pour les départements d'outre-mer.

² Le rapport au Parlement prévu par l'article 45 de la loi n°96-987 du 14 novembre 1996 n'étant pas encore paru cette année, les chiffres indiqués sont ceux figurant dans le rapport de juillet 2001.

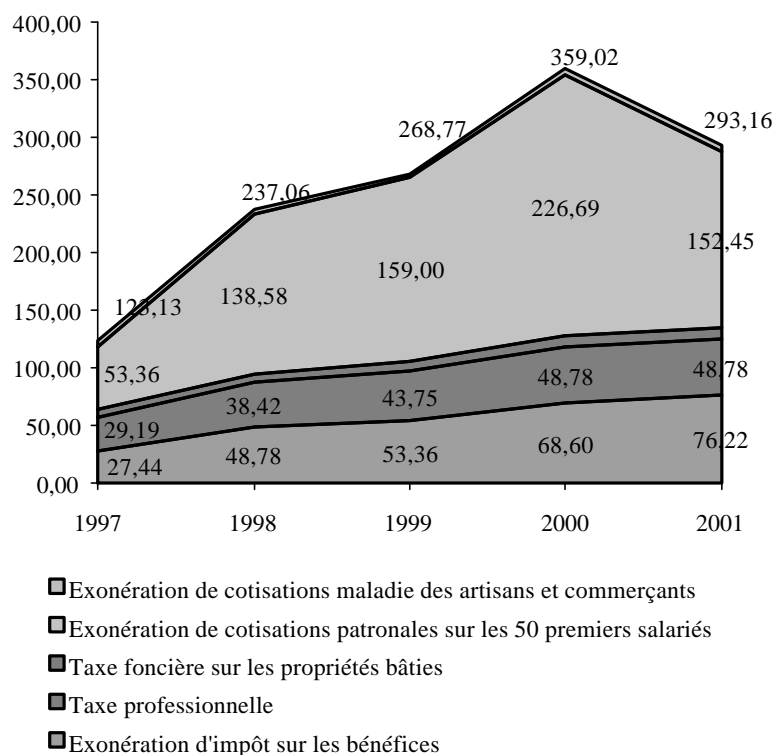
b) Les zones franches urbaines

- Les **zones franches urbaines (ZFU)** ont été créées, **au sein des ZRU**, dans des quartiers de plus de 10 000 habitants particulièrement défavorisés au regard des critères pris en compte pour la détermination des zones de redynamisation urbaine. La liste des **44 ZFU** est annexée à la loi relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville, leur délimitation étant opérée par décret en Conseil d'Etat ¹. La principale exonération dans les ZFU est celle des **cotisations patronales**, qui concerne les entreprises **qu'elles soient nouvelles ou non**, seulement pour les 50 premiers salariés, et dure 5 ans (pour un coût de l'ordre de 150 millions d'euros par an de 1998 à 2001). Le coût total du dispositif est de l'ordre de 300 millions d'euros par an. Le graphique ci-après indique les évolutions des différentes composantes du dispositif depuis 1997.

¹ Décret n° 96-1154 du 26 décembre 1996, modifié par le décret n° 97-1323 du 31 décembre 1997 pour la France métropolitaine et par le décret n° 96-1155 du 26 décembre 1996, modifié par le décret n° 97-1322 du 31 décembre 1997, pour les départements d'outre-mer.

Les zones franches urbaines (ZFU)

*Exonérations fiscales et sociales et compensations,
en millions d'euros*



Source : Ministère délégué à la ville, Bilan des zones franches urbaines, Rapport au Parlement, juillet 2001

Il convient en outre d'indiquer l'existence d'une **clause d'embauches locales**, ces dernières devant s'élever à au moins **20 %** des embauches totales.

2. Un dispositif qui a favorisé l'emploi dans les zones franches urbaines

a) Les lacunes de l'évaluation

Il convient tout d'abord de souligner les lacunes de l'évaluation.

Ainsi, selon le *Bilan des zones franches urbaines*, remis au Parlement par le gouvernement au mois de juillet de l'année 2001, en l'absence d'un système d'information destiné à faciliter le suivi du dispositif, « *il n'est pas aisé de dresser un bilan exact de ces régimes dérogatoires en termes*

d'implantation et de développement des entreprises, d'évolution de l'emploi salarié et non salarié, d'impact sur les quartiers et les villes concernées ».

En particulier, **ce rapport n'indique pas d'estimation du nombre d'emplois créés grâce aux deux dispositifs**. Si, de l'avis général, **la création d'emplois dans les ZRU semble avoir été «très faible »** ¹, la situation est **plus nuancée** dans le cas des ZFU.

b) Le doublement du nombre d'emplois depuis 1997 dans les zones franches urbaines

Les informations essentielles du rapport s'agissant des ZFU sont les suivantes :

- 49 000 salariés bénéficiaient des exonérations en 1999 ;

- le nombre de salariés et d'entreprises aurait doublé dans les ZFU depuis 1997. Ainsi, dans les 15 ZFU étudiées (sur un total de 44), 5.076 emplois supplémentaires auraient été créés depuis 1997. De même, selon ce rapport, l'ACOSS évalue le nombre total de salariés dans les ZFU à 31.000 en 1997 et 57.000 en 1999. Il convient cependant de souligner que, selon les informations fournies par la délégation interministérielle à la ville à votre commission des finances en réponse au questionnaire budgétaire pour 2002, ces chiffres ont depuis été légèrement revus à la baisse, comme l'indique le tableau ci-après.

Nombre total de salariés dans les zones franches urbaines (effectif reconstitué ACOSS)

Source	1997	1998	1999	2000	Emplois créés entre 1997 et 1999	Emplois créés entre 1997 et 2000
Rapport au Parlement (1)	31 000	44 000	57 000	-	26 000	-
Réponse de la DIV à la commission des finances	31 000	42 635	50 131	54 706	19 131	23 706

(1) Ministère délégué à la ville, *Bilan des zones franches urbaines, rapport au Parlement, juillet 2001*

- 30 % de ces emplois concerneraient les habitants des ZFU (la loi imposant un taux de 20 %) ;

- les transferts d'entreprises en ZFU seraient peu nombreux (seulement 21,8 % des entreprises créées dans les ZFU). 78,8 % des nouvelles entreprises en ZFU seraient des créations (le solde consistant en des reprises) ;

¹ Selon les termes du rapport au Parlement du ministère délégué à la Ville (juillet 2001).

- la clause d'emploi d'au moins 20 % d'habitants des ZFU aurait été respectée, le pourcentage moyen étant de 31,9 %.

3. La réforme réalisée fin 2001

La réforme réalisée fin 2001 comprend deux aspects.

Tout d'abord, elle instaure un régime fiscal et social unique à compter du 1^{er} janvier 2002 dans les zones de redynamisation urbaine (qui comprennent les actuelles zones franches urbaines). Ce régime est à peu près identique à celui qui existait alors dans les ZRU. **Ainsi, une entreprise ne peut plus entrer dans le dispositif de ZFU depuis le 1^{er} janvier 2002.**

Ensuite, afin d'éviter une sortie brutale des dispositifs d'exonérations fiscales et sociales pour les entreprises implantées en zones franches urbaines, cette réforme a instauré un mécanisme de sortie dégressive sur 3 ans, au bout des 5 années d'exonération prévues pour chaque entreprise. Ainsi, les entreprises entrées dans le dispositif ZFU à la fin de l'année 2001 peuvent encore bénéficier du régime pendant au total 8 ans (5 ans de régime ZFU « classique » + 3 ans d'exonération dégressive).

Cette réforme a été mise en œuvre par **plusieurs textes** :

- la **sortie dégressive** du dispositif ZFU l'a été, dans le cas des **cotisations sociales**, par **l'article 145** de la loi de finances initiale pour 2002, rattaché au budget de la ville ;

- l'instauration du régime unique l'a été, pour son volet social, par l'article 10 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 ;

- le volet fiscal de la réforme (sortie dégressive et nouveau régime unique) l'a été par l'article 17 de la loi de finances initiale pour 2002.

Le tableau ci-après synthétise les principaux éléments de l'ancien et du nouveau dispositif.

Nouveau régime et prolongation dégressive

Mesures fiscales et sociales	Zones franches urbaines ancien régime	Zones de redynamisation urbaine ancien régime	« Nouveau régime unique » au 1 ^{er} janvier 2002	Dispositions de sortie ZFU et ZRU
<i>Exonérations de cotisations sociales</i>				
<p>Texte réformant le dispositif</p> <p>Cotisations sociales</p>	<p>- 5 ans d'exonération à 100 %*, 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. Durée hebdomadaire minimale.</p> <p><u>Entreprises éligibles :</u> dito exo TP ZFU.</p> <p>* taux réduit à 50 % en cas de transfert d'emploi.</p>	<p>- 1 an d'exonération pour les créations d'emploi dans la limite de 50 salariés et de 1,5 fois le SMIC.</p> <p><u>Cotisations concernées :</u> assurances sociales, allocations familiales, accident du travail.</p>	<p>Article 10 de la LFSS pour 2002 + décret</p> <p>Pour les entreprises appliquant une durée de travail de 35 heures hebdomadaires au plus :</p> <p>- Majoration annuelle de l'allègement de charges sociales de 222,58 € par salarié, quel que soit le niveau de salaire.</p> <p>- Pas de limite de durée.</p>	<p>Article 145 de la LFI 2002 (rattaché au budget de la Ville)</p> <p>Uniquement en ZFU : Prolongation de 3 ans à taux dégressif (60 %, 40 %, 20 %) à l'issue des 5 ans de droits ouverts.</p>
<p>Cotisations sociales personnelles maladie-maternité des artisans et commerçants</p>	<p>- 5 ans d'exonération dans la limite de 1,5 fois le SMIC</p>	<p>-</p>	<p>(1) - 5 ans d'exonération dans la limite de 1,5 fois le SMIC. - ouverture des droits limitée à fin 2004</p>	<p>(1) Uniquement en ZFU : Prolongation de 3 ans à taux dégressif (60 %, 40 %, 20 %) à l'issue des 5 ans de droits ouverts</p>

(1) Amendement du gouvernement adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

(suite page suivante)

Mesures fiscales et sociales	Zones franches urbaines ancien régime	Zones de redynamisation urbaine ancien régime	« Nouveau régime unique » au 1 ^{er} janvier 2002	Dispositions de sortie ZFU et ZRU
<i>Modifications apportées par l'article 17 de la LFI 2002</i>				
Impôt sur les bénéfices (impôt sur les sociétés, impôt sur le revenu : BIC-BNC)	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.	5 ans d'exonération - réservée aux entreprises nouvelles sans limite d'effectif. - dégressif sur 5 ans : 100 %, 100 %, 75 %, 50 %, 25 %. - le bénéfice exonéré est plafonné à 225.000 euros par période de trente- six mois.		Uniquement en ZFU : - Prolongation de 3 ans à taux dégressif (60 %, 40 %, 20 %) à l'issue des 5 ans de droits ouverts.
			Ouverture des droits limitée à fin 2004	
Taxe professionnelle	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 de 2.835 MF pour 2000 (révisée annuellement). - certaines activités sont exclues.	5 ans d'exonération - réservée aux établissements de moins de 150 salariés. - dans la limite d'une base nette révisée annuellement (990 KF pour 2000) - La limite de base nette s'applique aux créations et extensions d'établissements ; elle est réduite de moitié pour les établissements existants		En ZFU et ZRU : - Prolongation de 3 ans à taux dégressif (60 %, 40 %, 20 %) à l'issue des 5 ans de droits ouverts.
			Ouverture des droits limitée à fin 2004	
Taxe foncière sur les propriétés bâties	5 ans d'exonération totale	-		-

4. Les propositions du Sénat n'ont pour l'essentiel pas été retenues

Le Sénat a apporté deux modifications à l'article 17, relatif au dispositif de sortie des zones franches urbaines. L'une vise à améliorer l'information du Parlement sur les emplois créés par les dispositifs de zones franches urbaines et zones de redynamisation urbaine, l'autre est de nature rédactionnelle.

En revanche, l'Assemblée nationale n'a pas retenu la modification proposée consistant à rendre le régime dégressif plus favorable aux entreprises (taux de 75 %, 50 % et 25 % au lieu de 60 %, 40 % et 20 %).

Le gouvernement envisage l'instauration d'une mesure de cette nature, ainsi que la mise en place d'une nouvelle génération de zones franches urbaines (cf. seconde partie du présent rapport). **Votre rapporteur spécial ne peut qu'approuver que soit ainsi maintenu un dispositif qui a fait ses preuves.**

SECONDE PARTIE

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

I. VERS UN NOUVEAU DÉPART DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ?

Par décret du 17 juin 2002, M. Jean-Louis Borloo a été nommé ministre délégué à la ville *et à la rénovation urbaine*. Cette dernière partie de l'intitulé de sa fonction ne figurait pas dans le décret du 7 mai 2002.

A. LA VOLONTÉ DE DONNER LA PRIORITÉ À LA RÉNOVATION URBAINE

1. Les nouveaux pouvoirs du ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine

D'après le décret n° 2002-907 du 29 mai 2002, le ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine *«exerce, par délégation du ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, les attributions de celui-ci relatives à la ville, notamment en ce qui concerne la rénovation urbaine»*.

Le décret précise que cette délégation concerne deux domaines :

- il signe tous actes, arrêtés et décisions ;
- il contresigne les décrets, conjointement avec le ministre des affaires sociales.

Par ailleurs, il signe, conjointement avec le ministre de l'équipement, les instructions données aux représentants de l'Etat dans le domaine du logement social.

Pour l'exercice de ses attributions, le ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine dispose non seulement de la DIV, mais aussi :

- de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (placée sous l'autorité conjointe du ministre des affaires sociales et du ministre de l'équipement) ;

- des autres directions et services placés sous l'autorité du ministre des affaires sociales, notamment la direction de l'administration générale, du personnel et du budget, le service de l'information et de la communication ainsi que l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) ;

- des directions et services des autres ministères qui concourent à la préparation et à la mise en oeuvre de la politique de la ville.

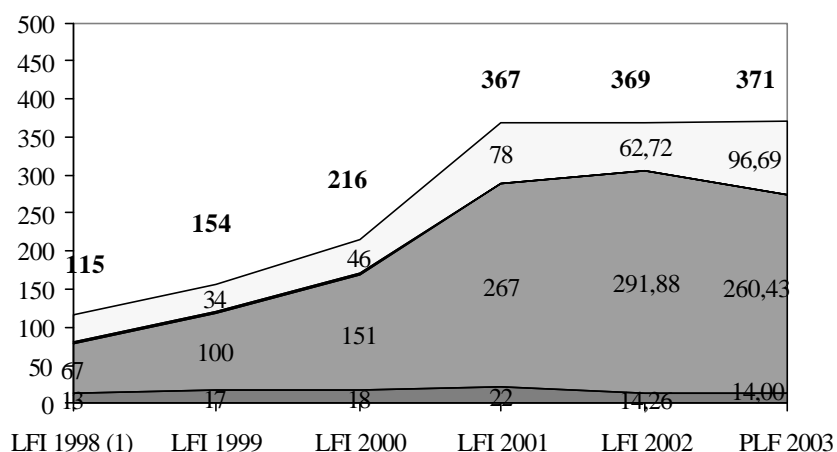
2. Le présent projet de budget met en œuvre la volonté du gouvernement de privilégier l'investissement

Ainsi qu'on a eu l'occasion de le souligner, le présent projet de budget donne la priorité aux dépenses d'investissement, conformément à volonté, affirmée par le ministre délégué, de privilégier la rénovation urbaine.

Cette volonté apparaît d'autant plus nettement qu'elle s'accompagne, à budget constant, d'une diminution des crédits destinés aux interventions publiques, ce qui constitue une rupture par rapport à l'évolution antérieure, comme l'indique le graphique ci-après.

Ville : Évolution des crédits 1998-2003

(en millions d'euros)



- Subventions d'investissement
- Investissements exécutés par l'Etat (non apparents sur le graphique)
- Interventions publiques
- Moyens des services

Source : « bleus budgétaires »

3. Faut-il permettre au ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine d'ordonnancer certains crédits du ministère de l'équipement ?

Les pouvoirs du ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine demeurent cependant limités par le fait qu'il ne dispose pas de la faculté d'ordonnancer les crédits du ministère de l'équipement relatifs à la rénovation urbaine.

Selon les informations transmises à votre rapporteur spécial, les crédits correspondants sont actuellement en cours d'identification. Ils s'élèveraient à environ **250 millions d'euros**¹.

Afin de pouvoir être ordonnancés par le ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, ces crédits :

- soit seraient identifiés par une ligne spécifique du budget du ministère de l'équipement ;

- soit seraient transférés en cours d'année au budget de la ville et de la rénovation urbaine, sur une ligne créée à cet effet.

Dans tous les cas, les crédits constitueraient une enveloppe globale, afin de permettre la plus grande souplesse d'utilisation possible.

Ainsi, **les crédits à la disposition du ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine en 2003 pourraient être supérieurs de 70 % aux crédits du budget de la ville et de la rénovation urbaine.**

B. PRINCIPALES RÉFORMES ENVISAGÉES

1. Mesures en faveur du logement

L'objectif du gouvernement au cours des cinq prochaines années est de réaliser 200.000 réhabilitations lourdes, d'effectuer 200.000 opérations de démolition-reconstruction et de construire près 80.000 logements sociaux neufs par an (contre environ 40.000 actuellement).

¹ Cette évaluation s'écarte de celle figurant dans le « jaune », selon lequel les crédits du ministère de l'équipement concourant à la politique de la ville seraient de seulement 215,69 millions d'euros en 2002 et 218,53 millions d'euros en 2003.

Plusieurs mesures doivent permettre d'atteindre cet objectif :

- instauration d'un « guichet unique » pour l'engagement des crédits (sous la forme d'un comité d'engagement réunissant l'ensemble des partenaires) ;

- réforme de l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (il s'agirait notamment de réformer le système actuel de pénalités, et de permettre la reconstruction de logements dans les zones où ils ont été démolis, afin d'éviter la désertification de ces quartiers) ;

- réforme du régime des copropriétés privées, afin de faciliter leur transformation en logements sociaux pour les plus dégradées d'entre elles.

Les modalités de financement de cette politique doivent encore être déterminées. Selon les estimations du gouvernement, elle coûterait entre 20 et 40 millions d'euros. Une partie de cette somme serait fournie par les organismes HLM, dont les moyens pourraient être mutualisés.

Il y a un an, votre rapporteur spécial déplorait l'insuffisance du dispositif en matière de restructuration de l'habitat, les blocages institutionnels et financiers en matière de construction-démolition et les effets pervers des dispositions de l'article 55 de la loi « solidarité et renouvellement urbain ». Il ne peut donc qu'approuver les orientations annoncées par le ministre délégué.

2. La relance des zones franches urbaines

Ensuite, les zones franches urbaines (ZFU) doivent être relancées. Ainsi qu'on a eu l'occasion de le souligner, à législation inchangée, l'impossibilité pour de nouvelles entreprises d'entrer dans ce dispositif depuis le début de l'année 2002, jointe à l'extinction « en sifflet » des exonérations des entreprises bénéficiaires, devrait réduire en 2003 les concours publics en faveur de la ville de l'ordre de 75 millions d'euros. Compte tenu de l'effet fortement positif des ZFU sur l'emploi dans les zones concernées, **une telle diminution ne semble pas acceptable.**

Ainsi, **le président de la République a demandé à Troyes, le 14 octobre 2002, « que soit donnée une impulsion nouvelle au développement des zones franches urbaines ».**

A l'occasion de son audition, le 22 mai 2002, par la commission des affaires économiques du Sénat, M. Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, avait « préconisé une nouvelle analyse quantitative et qualitative des effets des ZFU, notamment afin de comprendre

leurs disparités » et s'était « déclaré convaincu de la nécessité de renouveler des dispositifs d'aides de cette nature »¹.

a) Les propositions de notre collègue Pierre André

Dans un récent rapport d'information², notre collègue Pierre André fait dix propositions visant à relancer les zones franches urbaines :

- prendre l'attache de la Commission européenne afin de définir un nouveau régime d'encadrement compatible avec le droit européen de la concurrence ;

- clarifier les comptes de la politique de la ville ;

- mettre en oeuvre un système efficace d'évaluation des ZFU à l'échelon infra-communal, en associant les services de l'emploi et les services fiscaux, l'INSEE, les URSSAF, les ASSEDIC, les chambres de métiers et les chambres de commerce pour procéder à une évaluation du dispositif ;

- améliorer l'employabilité des chômeurs et notamment des jeunes ;

- étendre à toutes les personnes qui résident dans des zones concernées par la politique de la ville et à celles qui sont éligibles dans ce cadre aux aides européennes, la possibilité d'être décomptées dans le calcul de la clause de 20 % d'embauche locale ;

- donner aux URSSAF des instructions tendant à une mise en oeuvre des textes avec discernement, en cas de circonstances exceptionnelles consistant en des difficultés spécifiques de recrutement ;

- permettre aux ZFU encore dotées de disponibilités foncières, de valoriser celles-ci au cours des prochaines années ;

- définir un dispositif d'allègement des charges en profitant de la souplesse octroyée par le régime du *de minimis* (faculté d'accorder des aides dès lors qu'elles ne représentent, en moyenne, pas plus de 100.000 euros par entreprise sur trois ans), afin de soutenir les très petites entreprises du commerce et de l'artisanat ;

- appliquer aux URSSAF le principe selon lequel les positions qu'elles ont prises sur l'interprétation de la loi s'imposent ensuite à elles en prévoyant que lorsqu'elles refusent de répondre, c'est l'interprétation du redevable de bonne foi qui prévaut, à l'instar de ce qui est prévu, pour les services fiscaux, par l'article L. 80 A du livre des procédures fiscales ;

¹ Bulletin des commissions, semaine du 20 mai 2002.

² Pierre André, *Les zones franches urbaines : un succès et une espérance*, rapport n°354, commission des affaires économiques, juillet 2002.

- venir en aide aux entreprises commerciales situées dans les ZFU, notamment en leur facilitant l'accès aux assurances.

Votre rapporteur spécial estime que **ces propositions sont intéressantes et doivent faire l'objet d'un examen approfondi.**

b) La réforme envisagée par le gouvernement

Selon les indications fournies à votre rapporteur spécial, la réforme des zones franches urbaines envisagée par le gouvernement présenterait un double aspect.

Tout d'abord, l'extinction du dispositif actuel se ferait d'une manière moins brutale :

- dans les zones franches ayant démarré tardivement (notamment à cause de problèmes immobiliers), de nouvelles entreprises pourraient entrer dans le dispositif pendant encore quelques années ;

- la sortie «en sifflet» serait plus progressive, conformément à ce qu'avait proposé votre commission des finances à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances initiale pour 2002.

Ensuite, une nouvelle génération de zones franches urbaines serait mise en place, à partir de l'année 2004. Au moins 30 nouvelles zones seraient créées. La DIV a indiqué à votre rapporteur spécial que la commission européenne ne semblait pas hostile à un tel dispositif. Cependant, du point de vue du droit communautaire, les zones franches urbaines permettent aux entreprises qui s'y implantent de bénéficier d'un avantage concurrentiel. C'est pourquoi la commission européenne a subordonné l'acceptation du dispositif actuel à la condition que celui-ci ne couvre que 1 % de la population au maximum. Ainsi, il pourrait être difficile de prolonger le dispositif actuel, qui couvre déjà 1 % de la population, tout en créant un nouveau dispositif.

Nos collègues députés ont envisagé la création de «zones franches immobilières». Selon la DIV, une telle mesure serait particulièrement intéressante dans le cas de l'immobilier d'entreprise.

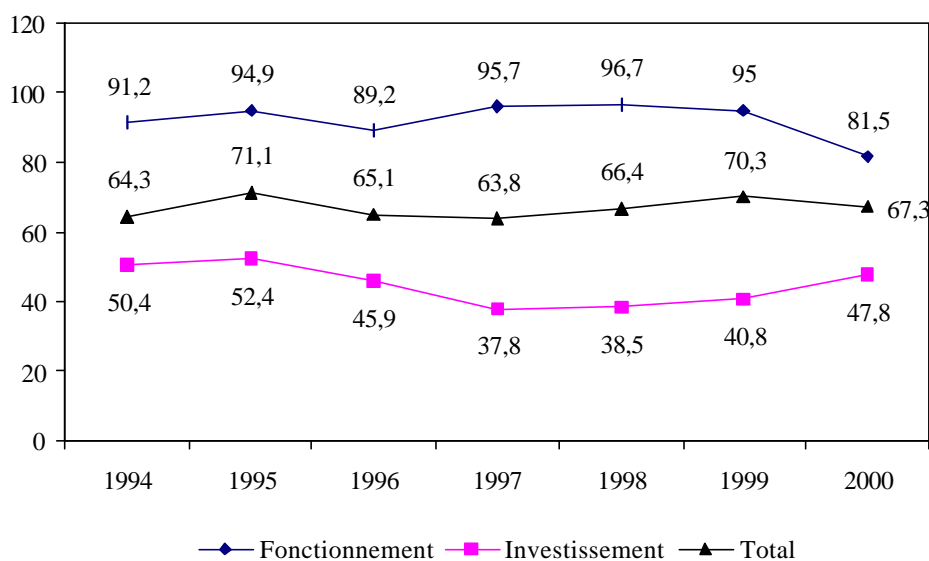
Compte tenu du fort impact des ZFU sur l'emploi dans les zones concernées, votre rapporteur spécial ne peut qu'approuver de telles orientations.

II. UNE SOUS-CONSOMMATION CHRONIQUE DES CRÉDITS

Les crédits de la ville sont en général sous-consommés, comme l'indique le graphique ci-après.

La consommation des crédits de 1994 à 2000 (1)

(en %)



(1) A périmètre constant (en incluant la contribution du FARIF).

Source : Cour des comptes

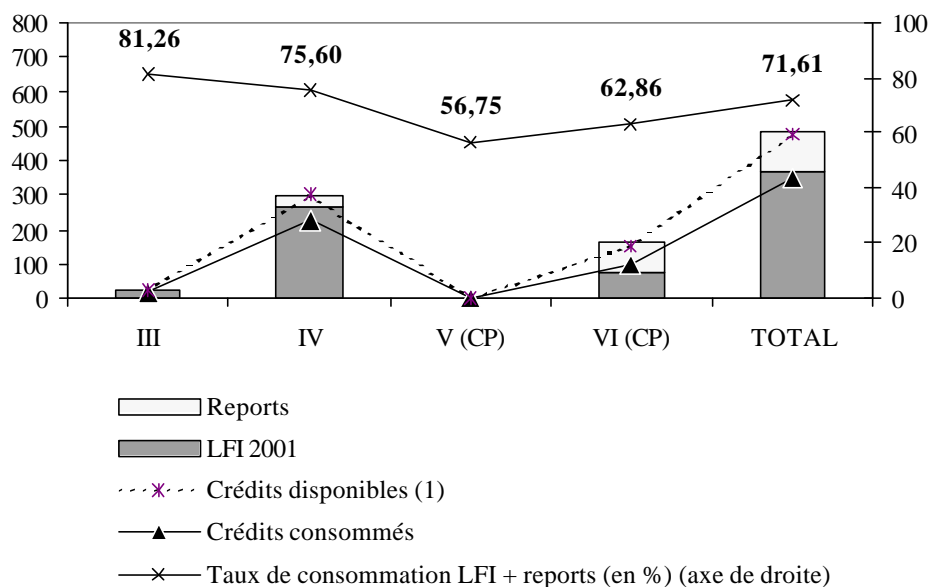
En effet, le taux de consommation des crédits disponibles a été compris entre 64 % et 71 % depuis 1994. Surtout, le taux de consommation des crédits d'investissement dépasse rarement 50 % des crédits disponibles.

Dans le cas de l'année 2001, le taux de consommation des crédits disponibles en début d'année (LFI + reports)¹ a été de 71,61 %. Les crédits les moins consommés ont été ceux des titres V (56,75 %) et VI (62,86 %), comme l'indique le graphique ci-après.

¹ Concept légèrement différent de celui retenu par la Cour des comptes.

La consommation des crédits en 2001

(en millions d'euros)



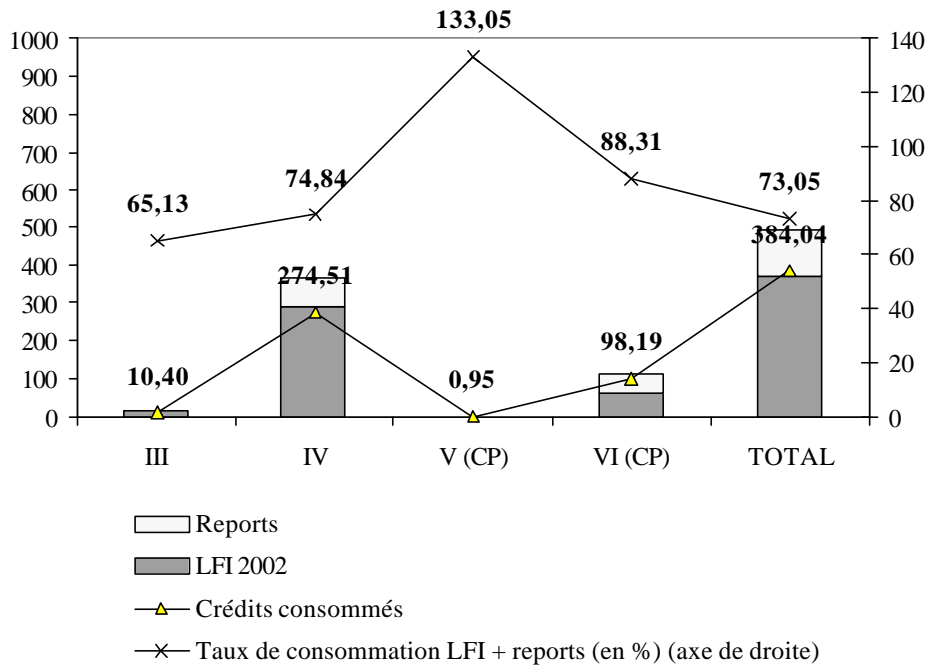
(1) Les crédits disponibles indiqués par la DIV tiennent compte de tous les mouvements de crédits concernant non seulement les reports, mais aussi ceux liés aux transferts en gestion, aux lois de finances rectificatives et gels budgétaires.

Source : délégation interministérielle à la ville

En 2002, le taux de consommation prévu des crédits serait de 73,05 %. **Contrairement à ce qui a été observé les années précédentes, les crédits les moins consommés seraient ceux du titre III (65,13 %)**, les taux de consommation des titres V et VI étant supérieurs au taux moyen (respectivement 133,05 % et 88,31 %), comme l'indique le graphique ci-après.

Crédits disponibles et crédits consommés en 2002 (prévisions)

(en millions d'euros)



Source : délégation interministérielle à la ville

On ne peut bien entendu que se féliciter de l'amélioration prévue du taux de consommation des crédits des titres V et VI. Cette prévision doit cependant encore être vérifiée.

III. L'INSUFFISANCE DE L'ÉVALUATION ET LA COMPLEXITÉ EXCESSIVE DES PROCÉDURES

Votre rapporteur spécial déplore depuis plusieurs années le fait que l'utilisation qui est faite des moyens consacrés à la politique de la ville n'est pas toujours satisfaisante. Son analyse a été pour l'essentiel malheureusement confirmée par le récent rapport public particulier de la Cour des comptes sur la politique de la ville (2002).

A. L'INSUFFISANCE DE L'ÉVALUATION

1. Un constat fait depuis longtemps par votre rapporteur spécial

Comme le souligne régulièrement votre rapporteur spécial, 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 il y a quelques années 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 spécifiques 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 très surprenant 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.

2. Un constat confirmé par la Cour des comptes

Dans son récent rapport public particulier sur la politique de la ville, la Cour des comptes recommande d' *« accroître la pertinence et la fiabilité du recueil des informations nécessaires à la conduite rationnelle de la politique de la ville sur les plans tant financier que physique »*. Elle estime qu'il *« conviendrait dès que possible :*

- de remédier aux insuffisances persistantes de la connaissance des moyens financiers qu'elle mobilise effectivement en améliorant significativement le « jaune budgétaire » (...);

- de mener à bien l'effort entrepris pour connaître de façon plus précise et plus cohérente, dans le respect des obligations légales de confidentialité, les caractéristiques physiques et sociales des quartiers concernés (situation du patrimoine immobilier, état sanitaire et social de la population, réalités scolaires, niveau de la délinquance) en rapprochant méthodiquement les informations disponibles de toutes origines ».

Votre rapporteur spécial ne peut malheureusement que souscrire à ce jugement.

B. L'INADAPTATION DES PROCÉDURES

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.

1. Une complexité excessive

En effet, 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.

Votre rapporteur souhaite 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 la réduction des délais liés à la disponibilité des crédits.

La Cour des comptes fait un constat analogue. Elle préconise notamment à cet égard :

- d'adapter les règles de fonctionnement des GIP-DSU institués par la loi du 6 février 1992 et, plus généralement, de créer des outils juridiques de coopération permettant aux différents partenaires de mettre en commun, pendant une période de temps déterminée, les politiques menées dans les domaines qui relèvent de leur compétence et les crédits qu'ils y consacrent dans une véritable démarche de projet ;

- de simplifier les relations entre les pouvoirs publics et les associations.

Les GIP-DSU

« L'action de la DIV pour réunir les acteurs sur le terrain au sein de groupements d'intérêt public rencontre de nombreuses difficultés. (...).

Pour la mise en œuvre des contrats de ville et des GPU 1994-1999, 4 GIP avaient été créés. Actuellement, sur les sites en GPV, il existe 18 GIP, dont 13 spécifiquement dédiés à la mise en œuvre du contrat de ville/GPV sur le territoire du GPV et 5 globalement chargés de la mise en œuvre du contrat de ville et intégrant le GPV.

Les GIP-DSU, compétents en matière de développement social urbain, ont été créés à cet effet par la loi du 6 février 1992. La DIV s'est efforcée depuis cette date d'adapter cet instrument aux besoins des acteurs de la politique de la ville. Un arrêté du 2 décembre 1999 a ainsi allongé la durée maximale des GIP-DSU de 5 ans à 7 ans, comme pour les contrats de ville, et autorisé les GIP-DSU à recruter des personnels « à titre subsidiaire », et non plus à « titre exceptionnel ».

Les GIP-DSU ainsi modifiés ont essentiellement pour objectif de devenir des structures de pilotage des contrats de ville. En matière financière, ils permettent de mutualiser les apports des différents partenaires au sein d'un seul budget, particulièrement les crédits de fonctionnement. En effet, d'après la DIV, « le GIP n'assure pas, en principe, de fonction de maîtrise d'ouvrage d'opérations d'investissement », mais ces restrictions ne reposent que sur des considérations d'opportunité.

Ces modifications ne sont néanmoins pas bien adaptées à l'objectif poursuivi. Le recours obligatoire à la comptabilité publique n'entraîne pas un assouplissement sensible des règles de gestion de ces organismes.

D'autre part, le recrutement de personnels propres aux GIP, même après les aménagements apportés par le CIV du 1er octobre 2001, reste strictement encadré, ce qui ne permet pas, en règle générale, de faire « porter » par les GIP les personnels déjà en charge de la politique de la ville localement, notamment dans les équipes de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS).

Les partenaires de la politique de la ville sont, de plus, souvent réticents à donner à ces structures la possibilité de gérer des crédits ; certains craignent en effet, compte tenu des règles de majorité au sein des conseils d'administration des GIP, qui sont fonction des apports financiers, de perdre le contrôle des décisions et de voir leur propre action manquer de visibilité. (...).

En revanche, l'action positive de certains GIP est soulignée par les partenaires, par exemple à Roubaix-Tourcoing où la création d'un GIP a permis de débloquer la situation et de faire avancer de nombreux projets.

Toutefois, le passage du GPU, uniquement consacré aux investissements, au GPV fusionné avec le contrat de ville, élargit les thématiques d'intervention du GIP aux opérations de fonctionnement, ce qui pose des problèmes de moyens d'action et de positionnement par rapport aux différentes collectivités territoriales, tandis que la communauté urbaine assure désormais seule sa présidence. (...)

Même s'ils ne sont pas des instruments exclusifs de la mise en œuvre de la politique de la ville, l'expérience montrant que d'autres solutions sont possibles, les contraintes et les limites actuellement mises au fonctionnement des GIP-DSU appellent réflexion. Elles ne sont pas, en effet, en cohérence avec la volonté affichée de les développer pour assurer une certaine mutualisation des crédits des partenaires. »

Source : Cour des comptes, rapport public particulier sur la politique de la ville (2002)

2. L'absence d'objectifs clairs et de suivi

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 ne la rend que plus nécessaire. Cette analyse est partagée par la Cour des comptes, qui préconise que soient définis des objectifs précis et quantifiés, et mis en place dès l'origine un dispositif de suivi. Il convient en particulier de souligner l'absence d'outil de suivi financier.

L'absence d'outil de suivi financier

« Dans le cadre de sa fonction d'animation et de pilotage, la DIV devrait mettre à la disposition des acteurs de terrain des outils de gestion et de suivi afin de faciliter tant la mise en œuvre de la politique de la ville par les acteurs locaux qui n'auraient pas à créer eux-mêmes leurs propres outils, que l'agrégation et la centralisation des informations en provenance des différents sites. En ce domaine, l'action de la délégation a été très insuffisante malgré des efforts récents.

Les enquêtes faites sur les différents sites de l'enquête, tant par la Cour que par les chambres régionales des comptes, ont fait apparaître, en effet, qu'il était très difficile, et même la plupart du temps impossible, d'établir des bilans financiers complets des opérations menées au titre des contrats de ville ou GPU concernés. Il est anormal que fasse défaut quasi systématiquement un suivi précis, en autorisations de programme et en crédits de paiement, des dépenses assumées par les services de l'Etat.

La DIV n'a pas, jusqu'à présent, fourni aux services déconcentrés un outil qui pallie l'absence d'interface entre les différents systèmes informatiques qui servent à suivre les crédits des ministères participant à la politique de la ville. Des solutions locales ont été développées dans certains départements, multipliant les coûts mais ne permettant pas de disposer d'une solution homogène sur l'ensemble du territoire.

Pour tenter de résoudre ce problème, la DIV a décidé en mai 2000 d'expérimenter dans une quinzaine de départements un logiciel développé par la préfecture des Bouches-du-Rhône, appelé POLIVILLE, pour gérer et suivre localement l'ensemble des actions programmées et financées sur une même application, à laquelle ont accès les différents partenaires (services de l'Etat et collectivités territoriales). Il peut aussi permettre aux associations de suivre le cheminement de leurs demandes de subventions.

A la fin de l'exercice 2001, ce logiciel était utilisé par les services de l'Etat de huit départements. Pour 2002, l'extension de POLIVILLE est prévue pour cinq départements supplémentaires. L'accès de collectivités locales au logiciel est prévu dans deux départements.»

Source : Cour des comptes, rapport public particulier sur la politique de la ville (2002)

IV. LE CONTRÔLE DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC D'AMÉNAGEMENT ET DE RESTRUCTURATION DES ESPACES COMMERCIAUX ET ARTISANAUX (EPARECA)

Notre collègue Auguste Cazalet, rapporteur spécial du budget des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat, et votre rapporteur spécial, ont réalisé au cours de l'année 2002 un contrôle de l'établissement public d'aménagement et de restructuration du commerce et de l'artisanat (EPARECA).

Cet établissement a été instauré par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville.

L'EPARECA a pour objet de favoriser l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux dans l'ensemble des quartiers prioritaires des contrats de ville 2000-2006 (depuis la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains)¹. Concrètement, cela recouvre les zones urbaines sensibles (dont font partie les zones franches urbaines et les zones de redynamisation urbaine) et les zones couvertes par des contrats de ville (en particulier les grands projets de ville et les opérations de renouvellement urbain).

A cette fin, il assure, après accord des conseils municipaux des communes ou des organes délibérants des établissements de coopération intercommunale ou syndicats mixtes concernés, la maîtrise d'ouvrage d'actions et d'opérations tendant à la création, l'extension, la transformation ou la reconversion de surfaces commerciales et artisanales situées dans ces zones. Il peut passer convention avec les communes, établissements publics ou syndicats mixtes concernés.

L'EPARECA peut accomplir tous actes de disposition et d'administration nécessaires à la réalisation de son objet.

- Il peut notamment **acquérir les fonds commerciaux** ou artisanaux ainsi que les immeubles ou droits réels immobiliers nécessaires aux opérations correspondant à son objet.

- Il peut ensuite **céder les immeubles ou les fonds acquis**, ou en confier la gestion à un ou plusieurs locataires gérants.

Il dispose de certaines prérogatives de puissance publique. En particulier, il peut mettre en œuvre des expropriations pour acquérir les immeubles ou droits réels immobiliers nécessaires aux opérations correspondant à son objet.

¹ A l'origine, la compétence de l'EPARECA était limitée aux seules zones urbaines sensibles.

Il est administré par un conseil d'administration composé en nombre égal de représentants de l'Etat, d'une part, d'un membre du Sénat, d'un membre de l'Assemblée nationale, de représentants des collectivités territoriales, des professions commerciales et artisanales et du secteur associatif, de personnalités qualifiées, d'autre part. Ce conseil d'administration est présidé par notre collègue député Laurent Cathala, maire de Créteil.

Le 15 février 2002, l'EPARECA employait 15 personnes. Le personnel dirigeant comporte un directeur général, un expert commercial, une directrice administrative et financière, un directeur de la gestion et de l'animation des centres et quatre directeurs de programmes. Le reste du personnel est composé d'une chargée d'études commerciales et de six assistantes et secrétaires.

Selon la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville, l'EPARECA peut recevoir des dotations financières **prélevées sur l'excédent du produit de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA)**. Un seul prélèvement a été effectué jusqu'à aujourd'hui, celui du 31 décembre 1995 fixé à 130 millions de francs. Les prélèvements effectués sur les excédents ultérieurs seront fixés par décret sur la base du montant du prélèvement initial.

A. LE COMMERCE DANS LES BANLIEUES

Selon le Crédoc (centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie)¹, seuls les deux tiers des zones urbaines sensibles disposent d'un équipement commercial², la plupart des centres créés lors de la construction des quartiers d'habitat social ayant vu leur activité décliner, voire disparaître. En outre, la plupart des zones concernées n'ont pas de supermarché.

1. Une demande qui a décliné depuis les années 1970

Créés pour la plupart dans les années soixante et soixante-dix, les centres commerciaux des zones urbaines sensibles se sont généralement révélés surdimensionnés.

¹Bruno MARESCA, Laurent POUQUET, « Le commerce dans les cités - Un potentiel qui requiert du volontarisme et de l'innovation », *Consommation et modes de vie*, n° 144, 30 juin 2000.

² Une étude plus ancienne de la DGCCRF (Direction Générale de la Consommation et de la répression des Fraudes) portant sur les structures commerciales de 1157 quartiers défavorisés dans 75 départements relevait en 1994 que 56 % de ces quartiers étaient sans commerce.

a) Le faible niveau de vie des résidents, un facteur qui ne semble pas essentiel

Le faible niveau de vie des résidents ne semble pas constituer une explication essentielle.

Certes, selon le CREDOC, les dépenses des ménages vivant en HLM sont inférieures de 30 % au budget de consommation des autres foyers résidant en milieu urbain¹.

Il convient cependant de souligner que **ce phénomène concerne peu les dépenses de santé (- 17 %), le logement (- 13 %) et, surtout, les dépenses alimentaires (- 11 %)**. Les commerces que l'on souhaite implanter dans des zones urbaines sensibles étant essentiellement des commerces d'alimentation – en particulier, c'est un magasin alimentaire, supérette ou supermarché, qui est chargé de jouer le rôle de « locomotive » du centre –, le niveau de vie modeste des personnes vivant dans ces zones ne peut, en lui-même, que jouer un faible rôle dans la désertion de celles-ci par les commerces.

b) Un fréquent problème d'enclavement

La principale cause du surdimensionnement des centres commerciaux des quartiers défavorisés semble être leur enclavement. Ce dernier peut provenir d'un enclavement du quartier dans son ensemble, mais aussi d'une mauvaise conception du centre commercial² ou d'une évolution du quartier autre que celle qui avait été prévue.

c) Une volonté de fuir le quartier

Il convient en outre de mentionner le fait que, bien souvent, les habitants des zones urbaines sensibles souhaitent s'évader de leur quartier (les habitants des quartiers voisins ne souhaitant *a fortiori* pas s'y rendre pour réaliser leurs achats).

En effet, comme l'indique le CREDOC dans le document précité, « *la vie dans les quartiers de banlieue est marquée par une double tendance, celle du repli, la « cité » étant vécue comme un monde à part, et celle de l'évasion, la vraie vie se passant ailleurs* ».

Il en découle que les habitants peuvent, d'une part, souhaiter avoir sur place plus d'offre commerciale et de services et, d'autre part, préférer fréquenter des zones commerciales plus attractives éloignées de leur quartier.

¹ *La poursuite de l'accession à la propriété a occasionné le départ des familles les plus aisées sans qu'elles soient remplacées par les mêmes catégories sociales.*

² *Les urbanistes des années soixante et soixante-dix ont fréquemment conçu les centres commerciaux autour de l'idée que les clients viendraient y réaliser leurs achats à pied.*

2. Le problème aujourd'hui essentiel : une offre insuffisante

Le problème actuel des commerces en zone urbaine sensible est essentiellement celui de l'offre. Il semble en effet incontestable que le principal problème de ces commerces est que la demande existante n'y est souvent pas satisfaite, alors même que leur proximité devrait leur garantir un avantage comparatif déterminant.

a) Une mauvaise qualité du bâti

La faible attractivité des nombreux centres commerciaux de quartiers sensibles provient fréquemment d'une mauvaise qualité du bâtiment abritant le centre commercial.

Tout d'abord, sa conception peut ne plus être adaptée aux attentes de la clientèle. Ainsi, le centre de la Croix Rouge, à Reims, est construit dans une passerelle de béton enjambant une route et que l'on a pu comparer à un « blockhaus ».

Ensuite, ces centres sont généralement mal entretenus, ce dont découlent des risques d'incendie et un aspect peu engageant.

b) L'insécurité

L'insécurité correspond à une réalité essentielle, trop souvent négligée.

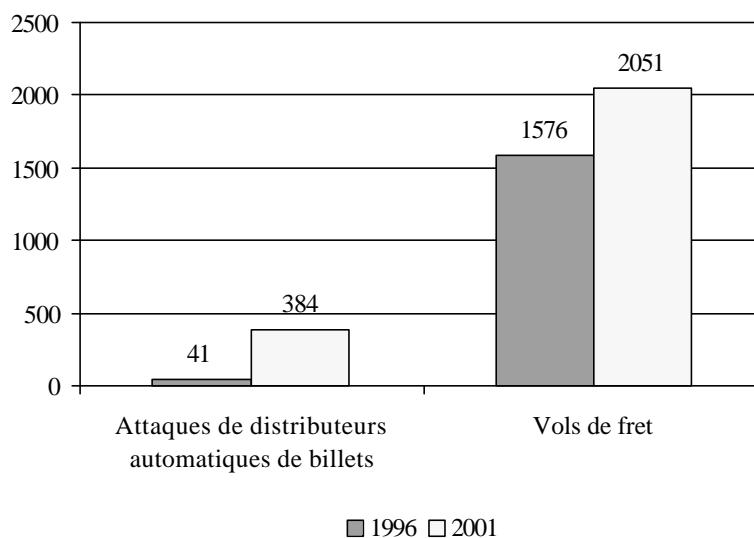
Selon une étude réalisée par l'Insee en 1996¹, le risque d'agression est plus important pour les personnes vivant dans des zones d'immeubles collectifs que pour celles habitant en maisons individuelles.

Cependant, contrairement à ce que l'on pourrait être tenté de croire de prime abord, les données de l'INSEE indiquent que le nombre d'agressions n'est pas plus important dans les cités que dans les autres quartiers urbains, et le nombre de vols guère supérieur.

¹ Emmanuelle Crenner, *Insécurité et sentiment d'insécurité*, Insee première, n° 501, décembre 1996.

L'insécurité joue pourtant un rôle important dans la désertion des zones urbaines sensibles par les commerces. En effet, la fréquence des **dégradations de biens publics** y est deux fois plus nombreuse qu'ailleurs. Surtout, les **vols** dans les centres commerciaux y sont importants, et en augmentation, comme l'indique le graphique ci-après.

Les vols dans les centres commerciaux



Source : Conseil national des centres commerciaux

Le coût direct de ces vols n'est pas négligeable. Selon l'EPARECA, le vol à l'étalage peut représenter jusqu'à 4 % des ventes, auxquels il faudrait ajouter 2 % correspondant à la consommation sur place et à la « casse ». L'EPARECA précise que le vol à l'étalage généralement admis par les supermarchés représente 1 % du chiffre d'affaires. **Compte tenu des marges pratiquées, cela peut conduire l'exploitation à être déficitaire.**

c) La copropriété, un problème renforcé par la paupérisation des acteurs

Les copropriétés ont indéniablement contribué au déclin des centres commerciaux. Le régime de la copropriété constitue un handicap au bon fonctionnement d'une galerie commerciale, qu'elle soit située dans les quartiers de la politique de la ville ou ailleurs. Il ne permet pas l'émergence d'une véritable communauté commerciale et incite chacun à « jouer perso ».

Dans les quartiers sensibles existent surtout de petites copropriétés, créées entre les premiers commerçants qui exploitaient les fonds, dont le fonctionnement est aujourd'hui particulièrement altéré. Les premiers

commerçants ont vendu leur fonds, notamment à l'occasion de leur départ en retraite. La situation est devenue paradoxale : les commerçants qui ont intérêt à ce que les centres fonctionnent bien ne sont pas propriétaires et les propriétaires ne sont plus exploitants. Ces propriétaires n'ont pas une culture d'investisseur. Ils sont parfois pauvres et ont une vision individualiste de court terme de l'exploitation de leur propriété. La boutique qu'ils louent est pour eux un complément de retraite indispensable.

Les conséquences pour les centres commerciaux sont très dommageables :

- les propriétaires n'ont généralement pas les moyens nécessaires pour réaliser les indispensables investissements d'entretien et de modernisation qui surviennent tous les 7 à 10 ans ;

- chaque propriétaire poursuit son intérêt individuel, qui ne correspond pas forcément à celui du centre commercial considéré dans son ensemble.

B. UN ORGANISME TARDIVEMENT MIS EN PLACE ET INCAPABLE DE FAIRE FACE LA DEMANDE

1. Une mise en place tardive

La mise en place de l'EPARECA a duré plus de deux ans. Créé par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville et organisé par le décret du 12 février 1997, l'établissement n'est devenu opérationnel qu'au cours du premier trimestre 1999.

Son directeur a pris ses fonctions le 1^{er} septembre 1998, et son premier conseil d'administration s'est réuni le 2 septembre 1998. Le budget a été adopté le 6 octobre 1998, la dotation a été versée au mois de décembre 1998, et l'équipe a été constituée, pour ses premiers éléments, au cours du 1^{er} trimestre 1999. Conformément à ce qui avait été décidé lors de la première réunion du conseil d'administration, l'EPARECA s'est installé à Tourcoing au début de l'année 1999. Cette lenteur a une double origine :

- les réticences du gouvernement précédent à reprendre un outil du pacte de relance pour la ville, créé en 1996 par le gouvernement Juppé ;

- l'absence d'implication des tutelles, qui a obligé le premier directeur général à déterminer seul ce que devait être l'EPARECA.

2. Un stock de dossiers en attente préoccupant

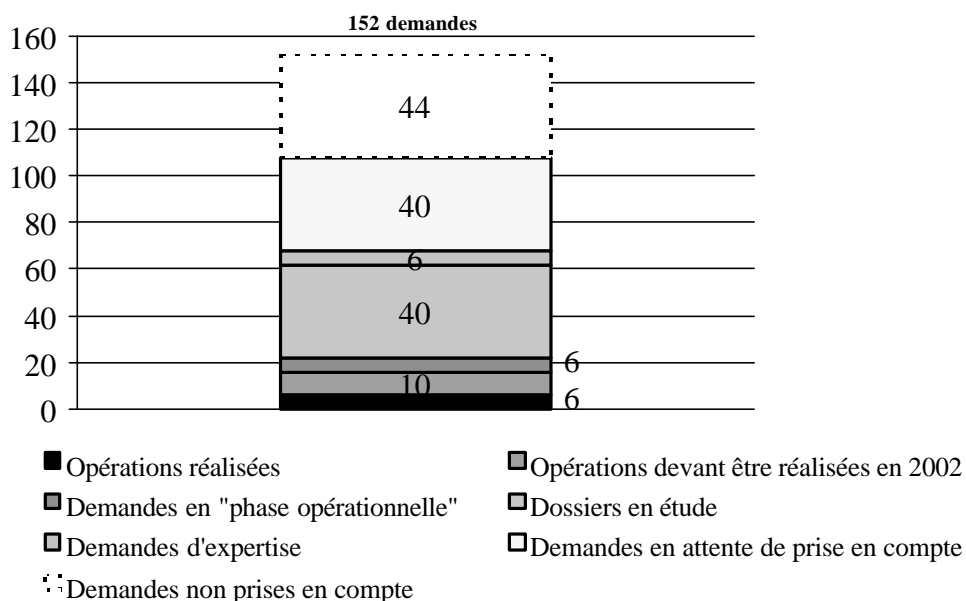
En conséquence de ces retards, **au premier semestre 2002, seulement six opérations étaient achevées.**

Les six opérations achevées sont les suivantes :

- Châlons en Champagne (Le Verbeau) ;
- Clichy-sous-Bois (Le Chêne Pointu) ;
- Créteil (Les Galeries du Palais) ;
- Eleu dit Lauwette (Sellier) ;
- Floirac (La Gravette) ;
- Hérouville Saint Clair (Les Belles Portes).

Sur 152 demandes déposées auprès de l'EPARECA, 46 dossiers étaient en étude ou en demande d'expertise et 40 en attente de prise en compte. Il y a un **goulet d'étranglement** dans le traitement des dossiers.

Etat d'avancement des demandes faites à l'EPARECA (premier semestre 2002)



Source : EPARECA

Les 44 demandes non prises en compte correspondent essentiellement à des demandes abandonnées par la commune concernée (26 cas), mais aussi à des demandes non éligibles (11 cas) ou non viables économiquement

(7 demandes). Les autres dossiers sont traités par ordre chronologique d'arrivée, avec quelques exceptions : l'EPARECA n'examine, pour une commune donnée, qu'un dossier à la fois, et certains dossiers, particulièrement avancés, peuvent trouver leur mise en instruction accélérée.

Dans l'important stock de demandes en instance, il faut aujourd'hui distinguer ce qui revient au retard pris dans la mise en place de l'EPARECA et ce qui revient au délai de montage des opérations. Ces dernières, qui mêlent restructuration juridiques, rénovation immobilière et commercialisation, sont très complexes et **prennent donc plusieurs années**, sans qu'il soit possible de raccourcir drastiquement les délais. Le rythme de traitement des dossiers pose problème si on le met en perspective avec le nombre de demandes susceptibles d'être formulées à l'avenir.

C. PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Notre collègue Auguste Cazalet et votre rapporteur spécial ont été amenés à faire 17 propositions. Ces propositions s'organisent autour de trois grands axes.

1. Améliorer la sécurité dans les quartiers sensibles

Tout d'abord, ainsi qu'on a eu l'occasion de le souligner, la réhabilitation du commerce dans les quartiers sensibles ne sera possible que si la sécurité y est assurée.

Le rapport propose notamment à cette fin :

- de généraliser les contrats départementaux de sécurité pour les espaces commerciaux ;
- de faciliter les dépôts de plainte, notamment par l'instauration d'une « main courante virtuelle » ;
- de remplacer, dans le cadre de la vidéosurveillance, le système d'autorisation par une simple déclaration préalable ;
- d'engager une négociation avec les compagnies d'assurance pour examiner le barème des primes ;
- de prendre en charge par des fonds étatiques ou consulaire les « surprimes » généralement exigées ;
- de créer un fonds d'aide aux commerçants, sur le modèle du fonds d'aide aux victimes d'attentat.

2. Alléger les contraintes administratives

Ensuite, les contraintes administratives auxquelles l'EPARECA est actuellement soumis doivent être allégées. Le rapport préconise, notamment :

- de créer une tutelle unique assurée par la délégation interministérielle à la ville ou la direction aux entreprises, au commerce, à l'artisanat et aux services ;

- d'assurer une meilleure représentation des commerçants et artisans, ainsi que des collectivités locales au sein du conseil d'administration de l'EPARECA ;

- de créer une société holding regroupant toutes les participations de l'EPARECA ;

- d'assouplir les exigences de garantie lors de la souscription d'un PPU ou PRU.

3. Accroître les moyens de l'EPARECA

Enfin, les moyens de l'EPARECA doivent être accrus afin de pouvoir traiter les dossiers en attente. Le rapport propose en particulier à cette fin la création de quatre EPARECA régionaux.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Les crédits de la ville et de la rénovation urbaine ont été accrus de 188.800 euros (titre IV).

1. Crédits reconductibles

L'Assemblée nationale a **supprimé les crédits de l'Institut des villes, de 1 million d'euros, et les a réaffectés au soutien des grands projets de ville.**

Elle a à cette fin adopté deux amendements :

- le premier, présenté par nos collègues députés François Grosdidier et Marc Laffineur, réduit de 1 million d'euros les crédits de l'article 30 du chapitre 46-60 « interventions en faveur de la ville et du développement social urbain » ;

- le second, présenté par le gouvernement, augmente d'un montant analogue l'article 40 du chapitre 46-60 « soutien des grands projets de ville ».

2. Crédits non reconductibles

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par le gouvernement tendant à majorer les crédits du titre IV, de manière non reconductible, à hauteur de 188.800 euros.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 13 novembre 2002 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a **examiné les crédits du travail, de la santé et de la solidarité : III. Ville et rénovation urbaine**, sur le rapport de **M. Eric Doligé, rapporteur spécial**.

M. Eric Doligé, rapporteur spécial, a indiqué que le budget de la ville et de la rénovation urbaine proposé pour 2003 s'élevait à 371 millions d'euros, ce qui représentait une croissance de 0,6 %. Selon le « jaune » intitulé « Etat récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et au développement social urbain », l'ensemble des dépenses de l'Etat relatives à la politique de la ville atteindrait plus de 3 milliards d'euros, et l'ensemble des dépenses publiques relatives à la politique de la ville, environ 6 milliards d'euros. Au total, le budget de la ville et de la rénovation urbaine ne correspondrait donc qu'à environ 6 % des crédits consacrés à la ville.

M. Eric Doligé a indiqué que, malgré la stabilité globale des crédits, ceux destinés aux dépenses en capital passaient de 63 millions d'euros à 97 millions d'euros, ce qui représentait une augmentation de 53 %. Il s'agit de rendre les dépenses plus efficaces en les réorientant vers le renouvellement urbain, conformément à la politique annoncée par le ministre délégué. Cette augmentation a, bien entendu, rendu nécessaire de diminuer des crédits jugés moins utiles, c'est-à-dire essentiellement les interventions publiques.

M. Eric Doligé, rapporteur spécial, a néanmoins estimé que ces considérations devaient être nuancées. Tout d'abord, la faiblesse du taux de consommation des crédits des titres V et VI constatée depuis 1994 (généralement inférieur à 50 %) conduit à s'interroger sur la capacité du ministère de la ville à consommer ses crédits en 2003. Ensuite, selon les informations fournies par la délégation interministérielle à la ville, il ne devrait se produire quasiment aucun report de crédits de l'année 2002 vers l'année 2003, de sorte que les crédits disponibles au début de l'année 2003 devraient diminuer de 23 % par rapport à ceux disponibles au début de l'année 2002. Enfin, l'ensemble des concours publics consacrés à la politique de la ville devrait diminuer de plus de 200 millions d'euros en 2003, du fait de la sortie des dispositifs de zones franches urbaines et d'emplois-jeunes, et de l'augmentation du taux du prêt de renouvellement urbain de la caisse des dépôts et consignations.

M. Eric Doligé, rapporteur spécial, a souligné la volonté du ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, M. Jean-Louis Borloo, de donner davantage de moyens à la politique de rénovation urbaine, dont le présent projet de budget est la concrétisation. L'essentiel des moyens de la politique du logement se trouve au ministère de l'équipement, puisque si le

présent projet de budget prévoit de consacrer près de 80 millions d'euros aux grands projets et au renouvellement urbain, les crédits équivalents du ministère de l'équipement sont évalués à 250 millions d'euros. Il est donc envisagé de donner au ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine une certaine maîtrise de ces moyens. Il dispose d'ores et déjà, depuis un décret du 12 juillet 2002, du pouvoir de signer certains actes à la place du ministre de l'équipement et de l'autorité conjointe, avec le ministre de l'équipement, sur certains services du ministère. Surtout, il est envisagé de lui donner un pouvoir d'engager les 250 millions d'euros du budget de l'équipement relatifs à la rénovation urbaine, selon des modalités qui restent à déterminer.

M. Eric Doligé, rapporteur spécial, a indiqué que ces moyens accrus devaient permettre la réalisation de certaines réformes, en matière de logement en particulier. L'objectif du gouvernement au cours des cinq prochaines années est de réaliser 200.000 réhabilitations lourdes, 200.000 opérations de démolition-reconstruction et, chaque année, près de 80.000 constructions de logements sociaux neufs (contre environ 40.000 actuellement). Plusieurs mesures doivent permettre d'atteindre cet objectif : instauration d'un « guichet unique » pour l'engagement des crédits, réforme de la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU), réforme du régime des copropriétés privées afin de faciliter leur transformation en logements sociaux pour les plus dégradées d'entre elles. Selon les estimations du gouvernement, cette politique coûterait entre 20 et 40 millions d'euros. Une partie de cette somme serait fournie par les organismes HLM, dont les moyens pourraient être mutualisés. Ces orientations doivent être prochainement précisées par un projet de loi d'orientation et de programmation pour le logement.

Il a indiqué qu'une relance des zones franches urbaines (ZFU) était envisagée. Elle comporterait un double aspect. Tout d'abord, le dispositif actuel disparaîtrait de manière moins brutale que cela a été prévu par le précédent gouvernement. Le gouvernement envisage de permettre, dans les ZFU qui n'ont pas eu le temps de monter en puissance, de permettre à de nouvelles entreprises d'entrer dans le dispositif, et de rendre le régime dégressif de trois ans plus favorable aux entreprises (comme la commission des finances l'a d'ailleurs proposé lors de la discussion du projet de loi de finances initiale pour 2002). Ensuite, une nouvelle génération de ZFU serait mise en place. Ses caractéristiques demeurent à déterminer.

M. Eric Doligé, rapporteur spécial, a souligné l'insuffisance de l'évaluation et la complexité des procédures de la politique de la ville. Il a indiqué que ces difficultés avaient d'ailleurs été mises en évidence par un récent rapport public particulier de la Cour des comptes.

M. Jean Arthuis, président, a souligné le rôle de catalyseur du ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, et s'est interrogé sur la cohérence de ses moyens avec ses actions.

MM. Michel Sergent et Joël Bourdin ont souligné l'excessive complexité des procédures en matière de renouvellement urbain. En réponse, **M. Eric Doligé, rapporteur spécial**, a indiqué que le gouvernement envisageait de mettre en place un guichet unique pour l'engagement des crédits, et estimé que la sous-consommation des crédits des titres V et VI du ministère délégué à la ville était révélatrice de l'inadaptation des procédures.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé, sur proposition du rapporteur spécial, de proposer au Sénat **d'adopter le budget de la ville et de la rénovation urbaine.**