

N° 72

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 2002

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2003, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

VILLE

Par Mme Nelly OLIN,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, *président* ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gilbert Chabroux, Jean-Louis Lorrain, Roland Muzeau, Georges Mouly, *vice-présidents* ; M. Paul Blanc, Mmes Annick Bocandé, Claire-Lise Campion, M. Jean-Marc Juilhard, *secrétaires* ; MM. Henri d'Attilio, Gilbert Barbier, Christian Bergelin, Joël Billard, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Jean Chérioux, Mme Michelle Demessine, M. Gérard Dériot, Mme Sylvie Desmarescaux, MM. Claude Domeizel, Michel Esneu, Jean-Claude Étienne, Guy Fischer, Jean-Pierre Fourcade, Serge Franchis, André Geoffroy, Francis Giraud, Jean-Pierre Godefroy, Mme Françoise Henneron, MM. Philippe Labeyrie, Roger Lagorsse, André Lardeux, Dominique Larifla, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Mmes Valérie Létard, Nelly Olin, Anne-Marie Payet, M. André Pourny, Mme Gisèle Printz, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roujas, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente, MM. Bernard Seillier, André Vantomme, Alain Vasselle, Paul Vergès, André Vézinhel.

Voir les numéros :

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

Sénat : 67 (2002-2003)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT PROPOS	4
I. LE PROJET DE LOI DE FINANCES 2003, UN BUDGET DE TRANSITION, ORIENTÉ VERS L'EFFICACITÉ	6
A. L'AVANTAGE EST ENFIN DONNÉ À L'EFFICACITÉ	6
1. <i>Une évolution modeste des différents moyens alloués à la ville en 2003</i>	6
a) Une augmentation modeste des crédits	6
b) Une inégale participation des autres partenaires	7
2. <i>Le choix de l'efficacité</i>	11
a) Une augmentation significative des crédits de paiement	11
b) Les grands projets de ville à l'honneur	11
c) La réforme attendue du fonds de revitalisation économique	13
B. DES ÉLÉMENTS À AMÉLIORER	14
1. <i>Développer la présence de l'Etat dans les quartiers, ainsi que les moyens consacrés à leur animation</i>	14
2. <i>Simplifier les procédures et les dispositifs de la politique de la ville pour les communes et les associations</i>	16
3. <i>Promouvoir un effort indispensable d'évaluation des actions menées</i>	16
4. <i>Réformer la dotation de solidarité urbaine en faveur des villes les plus en difficulté</i>	18
II. LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES QUARTIERS : UN VOLET INDISPENSABLE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	20
A. LE DISPOSITIF DES ZFU MÉRITE D'ÊTRE RECONDUIT POUR PERMETTRE UNE RÉELLE RELANCE ÉCONOMIQUE DES ZONES CONCERNÉES	20
1. <i>Des dispositifs alternatifs peu efficaces</i>	20
a) La faible attractivité des zones de redynamisation urbaines	20
b) L'échec de la section investissement du fonds de revitalisation économique	21
c) Les résultats incertains du FISAC et l'EPARECA	22
2. <i>La relance des zones franches urbaines, une nécessité pour les quartiers de la politique de la ville, en particulier en matière d'emplois</i>	25
B. CETTE RELANCE DOIT TOUTEFOIS OBÉIR À CERTAINES CONDITIONS	27
1. <i>Un dispositif à la durée réduite, compatible avec les règles européennes</i>	27
2. <i>Des précisions à apporter</i>	30
III. LES MÉTIERS DE VILLE, UN BESOIN À PRENDRE EN COMPTE MAIS UN SYSTÈME À RÉFORMER	31
A. UN SYSTÈME COMPLEXE ET LACUNAIRE	31
1. <i>Un système complexe</i>	31
2. <i>Des lacunes certaines en termes d'efficacité</i>	33
a) Les lacunes des emplois -jeunes	33
b) Les adultes-relais, un second dispositif de métiers de ville sans garantie d'insertion	35
B. DES MÉTIERS À REVALORISER ET À PROFESSIONNALISER	36
1. <i>La formation comme gage de professionnalisme</i>	36

a) Des filières à mettre en place au sein de l'Éducation nationale afin d'identifier un vivier de compétences.....	36
b) La voie de l'intégration dans la fonction publique : des règles à clarifier.....	38
2. <i>Une meilleure image pour plus de reconnaissance</i>	38
a) Faire une place plus importante au secteur privé	38
b) Revaloriser les métiers déjà existants	38
c) Rendre plus efficace le rôle des associations	39
TRAVAUX DE LA COMMISSION	40
I. AUDITION DU MINISTRE	40
II. EXAMEN DE L'AVIS	49

AVANT PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Dans son rapport publié en février 2002¹, la Cour des comptes dresse un bilan décevant des résultats et des modes d'action de la politique de la ville.

Elle met ainsi en exergue des objectifs mal identifiés, un système de procédures longues et complexes et une évaluation, pourtant indispensable, encore rudimentaire.

Ces lacunes nuisent manifestement à l'efficacité de la politique de la ville.

Un changement en profondeur est donc nécessaire, alors même que les problèmes auxquels sont confrontées les villes en difficulté s'amplifient, notamment dans le domaine de l'emploi.

Le budget présenté en 2003 par le nouveau Gouvernement apparaît comme un budget efficace dans lequel les moyens s'orientent clairement vers la recherche de résultats, en particulier à travers le soutien important accordé aux grands projets de ville (GPV).

Mais c'est aussi un budget de transition dans l'attente de la prochaine *loi de programmation et d'orientation en faveur de la ville et du logement social*, annoncée par le ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, qui augure d'une évolution de grande ampleur de la politique de la ville, qui lui donnera les moyens d'agir en profondeur en la liant logiquement à la politique du logement social.

¹ Cour des comptes – La politique de la ville – Rapport public particulier – février 2002.

Cette perspective, dont on ne peut que se féliciter, s'inscrit dans la droite ligne des propos du Premier ministre lors de sa déclaration de politique générale devant le Parlement :

« Les actions en faveur du logement sont indissociables de la politique de la ville, et j'ai demandé au ministre délégué à la ville de donner davantage de cohérence à cette politique. Reposant autant sur la gestion du bâti que sur les mesures de cohésion sociale, elle doit définir un cadre contractuel négocié avec les élus locaux et les bailleurs sociaux. Ce cadre sera la clé du renouveau de ces quartiers en difficulté. C'est un enjeu décisif pour notre pays. »

I. LE PROJET DE LOI DE FINANCES 2003, UN BUDGET DE TRANSITION, ORIENTÉ VERS L'EFFICACITÉ

A. L'AVANTAGE EST ENFIN DONNÉ À L'EFFICACITÉ

1. Une évolution modeste des différents moyens alloués à la ville en 2003

a) Une augmentation modeste des crédits

Avec une **augmentation de 0,61 %**, à **371 millions d'euros**, le budget 2003 confirme bien les orientations de celui de 2002 et la fin des hausses spectaculaires de crédits affichées les années précédentes.

Crédits du ministère de la ville

en millions d'euros

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Dépenses villes	115	152	216	367	368	371

Source : fascicule budgétaire « Ville »

Mais l'évolution des dépenses d'intervention et des subventions d'investissement qui était celle de 2002 s'inverse dans le projet de loi de finances pour 2003.

Ainsi, votre rapporteur remarque que les dépenses d'intervention du titre IV diminuent, pour la première fois depuis 1998, de 11,9 %, ce qui traduit la volonté du Gouvernement de recentrer les crédits d'intervention sur les dispositifs les plus performants et le souci d'éviter le saupoudrage des subventions.

Cette évolution est le fait de la nette diminution de la section fonctionnement du *fonds de revitalisation économique* (FRE) (- 46,8 %), alors que les subventions d'investissement du titre VI augmentent de 156,4 % en raison d'un effort important en faveur des *grands projets de ville* (GPV) et du renouvellement urbain dont les crédits doublent, ainsi que du *fonds d'intervention pour la ville* (FIV), qui se voit par ailleurs intégrer la section investissement du FRE.

La dotation proposée pour les moyens d'intervention du FIV en 2003 s'élève ainsi à 145,8 millions d'euros (- 19 % du fait de mesures non reconduites). Cette mesure nouvelle négative correspond à un reformatage des

crédits du FIV basé, d'une part sur le montant des crédits inscrits en contrats plan Etat-région et, d'autre part, sur une progression des crédits consacrés aux équipes de projets des grands projets de ville (GPV). Le FIV a donc désormais vocation à recevoir seulement des crédits contractualisés.

Le FIV est également doté de 49 millions d'euros pour les subventions d'investissement (+150 % grâce à l'intégration du FRE-investissement). Ces crédits, totalement déconcentrés auprès des préfets et libres d'emploi, servent à financer les programmes inscrits dans les contrats de ville.

Toutefois, votre rapporteur souligne que **la consommation des crédits du FIV reste problématique**, puisqu'ils n'ont été utilisés qu'à hauteur de 50 % en 2001 et qu'aucun renversement de tendance n'a été observé en 2002.

Répartition des crédits ville

en millions d'euros

	Fonctionnement	Interventions	Investissements	Total
1998	13	67	35	115
1999	17	100	35	152
2000	19	150	47	216
2001	23	266	78	367
2002	14	291	63	368
2003	14	260	97	371

Source : fascicule budgétaire « Ville »

b) Une inégale participation des autres partenaires

Les crédits consacrés aux actions en faveur de la ville proviennent de trois sources : l'Etat, les collectivités locales, et les autres partenaires, parmi lesquels figurent notamment la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et l'Union européenne, par le biais de certains fonds.

Les concours à la politique de la ville

en millions d'euros

	2002	2003
Crédits spécifiques villes	368,00	371,00
Autres ministères	2.703,44	2.623,87
Dotation de solidarité urbaine	484,98	484,98
Dépense fiscales et compensations	589,67	513,16
Fonds européens	221,60	221,60
Caisse des dépôts et consignations (équivalent subventions et FRU)	287,20	224,20
Autres financements publics (FISAC et CAF)	160,50	160,50
Collectivités territoriales	1.093,48	1.093,48
TOTAL	5.908,87	5.693,66

Source : *jaune Ville*

L'action de la CDC pour le financement de la politique de la ville et du renouvellement urbain s'appuie sur deux enveloppes de prêts sur fonds d'épargne de 1,52 million d'euros chacune d'une durée de trois ans, et sur le fonds de renouvellement urbain.

L'enveloppe PRU (*prêt pour le renouvellement urbain*) concerne les 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). Le PRU a pour vocation de favoriser la diversification de l'habitat par des opérations de restructuration, démolition et reconstruction de logements.

L'enveloppe de PPU (*prêt projet urbain*) concerne des interventions dans le cadre de projets à caractère social moins marqué sur les sites prioritaires définis localement par la politique de la ville. Le PPU se concentre sur les investissements hors logement, qu'ils soient de caractère public ou privé, à partir du moment où ils font partie du projet local de requalification urbaine et sociale. Les enveloppes affectées aux PPU sont en progression régulière depuis leur création accompagnant en cela le développement des politiques publiques en faveur de l'insertion des quartiers en difficulté dans la ville.

Le comité interministériel des villes du 1^{er} octobre 2001 a renouvelé l'enveloppe PPU de 1,52 million d'euros au taux de 4,20 % pour la période 2002-2004 et porté l'enveloppe PRU à 2,3 millions d'euros sur 3 ans au taux de 3,25 %. Celle-ci a pris le relais de l'enveloppe précédente courant 2002.

Interventions de la Caisse des dépôts et consignations

en millions d'euros

	2002	2003
Prêts projet urbain (PPU)	550	550
Prêts renouvellement urbain (PRU)	700	800
Fonds renouvellement urbain	167	167
TOTAL	1.417	1.517

Source : *jaune Ville*

Les interventions de la Caisse des dépôts et consignations sont donc en légère augmentation en 2003, du fait d'une hausse de 14,2 % de l'enveloppe des PRU.

D'après la CDC, dans son rapport au Parlement, 100 projets opérationnels de renouvellement urbain ont fait l'objet d'une implication significative de la Caisse des dépôts et consignations en 2001.

« Ces projets portent principalement sur le réaménagement de grands ensembles d'habitat social en programmant des opérations de démolitions et de reconstructions de logements sociaux, des aménagements et des équipements publics, des infrastructures de transports destinés à les désenclaver, des opérations de développement économique et commercial.

Mais ils concernent également des opérations de requalification de friches urbaines ou industrielles et des opérations de traitement de quartiers anciens dans les centres villes (Roubaix, Bordeaux, Perpignan, etc.). »

Présentation des programmes communautaires 2000-2006

La mise en œuvre de « l'agenda 2000 » décidée lors du Conseil européen réuni à Berlin les 24 et 25 mars 1999, a profondément modifié les objectifs et les moyens des aides structurelles afférentes à la politique de cohésion économique et sociale de l'Union européenne. Le cadre d'intervention des fonds structurels 2000-2006 est simplifié : le nombre d'objectifs prioritaires passe de 6 à 3, et le nombre de *programmes d'initiatives communautaires* (PIC) de 13 à 4.

Au sein de la nouvelle architecture des programmes européens, plusieurs dispositifs intéressent la politique de la ville :

• **un objectif régional (Objectif 2)** pour le soutien à la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle, notamment les zones urbaines en difficulté. Il est doté de **136,4 millions d'euros** en 2003 pour la France.

Ainsi, sur la période 2000-2006, environ deux tiers des contrats de ville sont concernés par l'Objectif 2 et seront soutenus financièrement par les fonds structurels. Le montant total de ces fonds peut être estimé en moyenne annuelle pour la période 2000-2006 à 136,4 millions d'euros. Ce montant est indicatif car, pour un certain nombre de mesures financées par les fonds structurels, il est difficile de dissocier *a priori* ce qui relèvera de la politique de la ville de ce qui relèvera de la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle.

• **un objectif national (Objectif 3)**, qui a vocation à appuyer les politiques nationales en faveur de l'emploi, en particulier en matière d'insertion des personnes résidant dans les quartiers urbains en difficulté (**20,6 millions d'euros** pour la France en 2003).

• **trois programmes d'initiative communautaire** : URBAN, EQUAL ET INTERREG

• ***Le PIC URBAN (17,3 millions d'euros en 2003)***

Ce programme (96 millions d'euros pour la France sur la période 2000-2006), dédié aux problématiques urbaines, s'attachera à promouvoir des démarches innovantes de développement urbain durable sur neuf sites confrontés à des problèmes socio-économiques et urbains. Dans cette logique, l'ensemble des sites qui ont été choisis figurent dans la géographie prioritaire de la politique de la ville, et URBAN viendra donc conforter les actions entreprises dans le cadre des contrats de ville.

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

• ***Le PIC EQUAL (4,6 millions d'euros en 2003)***

Ce programme vise à « Promouvoir de nouvelles pratiques de lutte contre les discriminations et inégalités de toute nature en relation avec le marché du travail, dans un contexte de coopération transnationale ». En France, il est doté de 301 millions d'euros pour la période 2000-2006. La DIV a formulé un ensemble de propositions afin que les quartiers en difficulté soient une priorité territoriale dans sa mise en oeuvre.

• ***Le PIC INTERREG (42,7 millions d'euros en 2003)***

Ce PIC favorise la « Coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale » (397 millions d'euros pour la France).

Les crédits de ces différents programmes s'élèveront, en 2003 comme en 2002, à **221,6 millions d'euros** pour la France.

L'effort national complémentaire à ces programmes (Etat et collectivités confondues) représente en moyenne 65 % du total des dépenses engagées, soit environ **381 millions d'euros**.

Si l'effort important des **collectivités locales** se maintient à près de **1.110 millions d'euros**, auxquels il faut ajouter environ 140 millions d'euros pour le Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSCRIF), après avoir quadruplé depuis 1998, votre rapporteur déplore que celui de l'**Etat**, par le biais des autres ministères, **diminue de 3 %** et que l'évolution des interventions de l'Union européenne reste décevante.

Cette diminution de la part de l'Etat dans la politique de la ville est due à la moindre participation du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité (- 14,8 %), liée à la décroissance du dispositif des emplois-jeunes.

En revanche, la participation du ministère de l'intérieur (+ 0,6 %) correspond aux mesures en faveur de la sécurité.

Il faut noter également la diminution du poste « dépenses fiscales et compensations » (- 13 %) en raison du dispositif de sortie progressive des zones franches urbaines (ZFU).

2. Le choix de l'efficacité

a) Une augmentation significative des crédits de paiement

Les **crédits de paiement** (CP) destinés à la politique de la ville et au renouvellement urbain du titre VI **augmentent de 54 %, pour une hausse de seulement 4,9 % des autorisations de programme.**

A titre de comparaison, votre rapporteur rappelle que, dans le projet de loi de finances pour 2002, les autorisations de programme (AP) figurant au titre VI avaient augmenté de 29,8 % alors que, simultanément, les crédits de paiement associés diminuaient de 20 %.

Cette évolution positive du rapport autorisations de programme/crédits de paiement est le signe que le Gouvernement se donne les moyens de ses actions et permet d'espérer que les promesses seront tenues, à condition toutefois que les crédits alloués soient bien consommés, et non pas victimes d'un « *gel républicain* », comme au premier semestre 2002, qui a pour effet de compromettre sérieusement le déroulement de nombreuses actions.

b) Les grands projets de ville à l'honneur

Lors du *comité interministériel des villes* (CIV) du 14 décembre 1999, le gouvernement précédent annonçait un programme national de renouvellement urbain, centré autour de 53 **grands projets de ville (GPV)** au bénéfice de quartiers accumulant les plus importants phénomènes de relégation urbaine et sociale.

Ce nouveau programme intègre les 14 grands projets urbains inscrits au XI^e plan et se fonde dans la démarche globale des contrats de ville en cours, en en constituant une convention d'application. Ils sont destinés à renforcer l'efficacité de ces contrats dans les quartiers considérés, notamment dans les domaines sociaux, éducatifs et économiques.

S'inscrivant dans la durée, un grand projet de ville est un projet global de développement économique, social et urbain qui vise à réinsérer un ou plusieurs quartiers dans leur agglomération. Il permet la mise en œuvre

d'opérations lourdes de requalification urbaine. Il s'agit d'améliorer les conditions de vie des habitants et de marquer, en profondeur et de manière durable, la transformation d'image et de perception du quartier. Il s'agit également, au travers des actions de revitalisation et de valorisation sociale, de redonner une valeur économique à ces territoires.

Les conventions sont aujourd'hui toutes signées, la quasi-totalité l'ayant été dans le courant de l'année 2001.

Votre rapporteur, convaincu de l'efficacité des GPV, se félicite donc de l'augmentation importante des crédits qui leur sont consacrés en 2003, tant **en investissement, dont la dotation est multipliée par deux, qu'en fonctionnement (+ 300 %).**

Votre rapporteur se réjouit tout particulièrement de cette dernière évolution, qui permet un renforcement substantiel des moyens consacrés au soutien des communes en difficulté. Il déplorait en effet en 2001 qu'une trop grande partie des dépenses de fonctionnement des GPV incombe aux communes, d'autant plus que le maintien d'un fonctionnement efficace s'avère souvent plus problématique à financer que les investissements initiaux.

Les GPV partagent toutefois leurs subventions d'investissement avec **les opérations de renouvellement urbain (ORU).**

Le CIV du 14 décembre 1999 a arrêté une première liste de 30 communes bénéficiaires d'une opération de renouvellement urbain.

Malgré un départ décevant de ce dispositif, le CIV du 1^{er} octobre 2001 a étendu ce programme à 30 nouvelles communes ainsi qu'à la ville de Paris, qui bénéficie d'un grand projet de renouvellement urbain.

A la fin du mois de juillet 2002, 42 conventions ORU avaient été adressées à la *délégation interministérielle à la ville (DIV)*, le reste étant en cours de signature.

Les ORU comportent des opérations d'investissement (démolitions et reconstructions de logements sociaux notamment) financées par les villes concernées et bénéficiant d'un appui renforcé de l'Etat, grâce, en particulier, à des prêts à taux d'intérêt réduit. L'objectif est de parvenir à une recomposition des équilibres urbains et à une revalorisation des territoires.

Ainsi, l'augmentation des moyens d'engagement consacrés au programme de renouvellement urbain en général permettra de répondre à la montée en puissance du dispositif et de réaliser un effort particulier en direction des 155 quartiers les plus dégradés.

c) La réforme attendue du fonds de revitalisation économique

Peu utilisé car difficile à mettre en œuvre, le fonds de revitalisation économique (FRE) voit **sa section investissement intégrée au FIV dans un souci de simplification et sa section fonctionnement dotée de seulement 20 millions d'euros contre 37,6 en 2002.**

Cette somme sera consacrée à la poursuite d'actions (environ 1.000 aides par an accordées par les préfetures) telles l'aide au démarrage des créateurs d'entreprises (70 % des dossiers et 36 % des montants) et l'aide à l'ingénierie.

Lors de la présentation du programme gouvernemental au cours du CIV du 14 décembre 1999, il était précisé que, s'agissant des aides à l'investissement, une prime de revitalisation serait versée aux entreprises, qui correspondrait à 15 % de l'investissement dans un plafond de 22.870 euros.

Concernant les dépenses de fonctionnement, le gouvernement précédent avait annoncé, par ailleurs, qu'il compenserait les charges particulières des petites et moyennes entreprises, des commerces, des artisans et des professions libérales déjà installés dans les zones sensibles, en ne précisant pas le montant des subventions et les conditions d'attribution, les deux aides ne devant seulement pas dépasser 100.000 euros sur trois ans au total afin d'éviter toute distorsion de concurrence au niveau européen.

Le dispositif, très vague, s'est avéré rapidement difficile à utiliser.

Votre rapporteur se félicite donc de cette mesure de simplification du FRE et rejoint l'analyse de notre collègue Paul Blanc en 2000¹ :

« Votre rapporteur souligne les limites de ce dispositif de subvention par rapport à un mécanisme d'exonération fiscale a priori. Cela revient à imposer une logique « administrative » à toute création d'entreprises dans les quartiers. (...) Les entreprises ne réclament pas des subventions mais un allègement de leurs contraintes. Le fonds de revitalisation économique ne saurait remplacer les exonérations fiscales parce que les montants engagés sont en réalité nécessairement insuffisants face aux besoins et parce qu'il obéit à une logique d'économie administrée qui semble dépassée. »

¹ Avis sur le projet de loi de finances 2001 fait par M. Paul Blanc au nom de la commission des Affaires sociales (n° 96 – tome III – 2000-2001).

B. DES ÉLÉMENTS À AMÉLIORER

1. Développer la présence de l'Etat dans les quartiers, ainsi que les moyens consacrés à leur animation

On l'a vu, les crédits contribuant à la politique de la ville et relevant d'autres ministères **diminuent en 2003 de 3 %**, alors qu'ils **représentent les 9/10^e de l'effort de l'Etat** dans ce domaine.

Les ministères concernés sont ceux de l'équipement, des transports et du logement, de la culture, de l'intérieur, de l'environnement, de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, de l'outre-mer, des affaires sociales, de la justice, de la fonction publique, de la défense et des affaires étrangères.

Par ailleurs, la Cour des comptes, dans son rapport sur la politique de la ville paru en février dernier, souligne que *« les enquêtes sur les sites ont montré que les crédits de droit commun ne font l'objet d'aucun contrôle systématique permettant de vérifier que l'utilisation des crédits spécifiques à la politique de la ville est bien justifiée »*. En effet, *« la DIV ne s'est jamais donné les moyens de s'assurer sur le terrain de leur mobilisation effective, alors que l'accroissement des crédits spécifiques et le développement des procédures spécifiques dans les champs d'intervention relevant d'autres ministères ne peuvent qu'aggraver les risques de substitution »*.

Ceci est d'autant plus regrettable qu'une présence importante et de qualité des services publics est indispensable dans les quartiers en difficulté.

Ainsi, à la suite du CIV du 30 juin 1998, a été établi par les préfets un diagnostic sur la présence des services publics dans les quartiers, d'où il ressortait plusieurs lacunes dans les domaines de **l'adaptation des services publics aux besoins des usagers** et de **la qualité de l'accueil des populations par les services**, ainsi que l'existence d'un **décalage social et culturel entre l'agent et l'utilisateur**.

En outre, le plan national de renforcement des services publics, mis en place en 2000, n'a pas encore donné des résultats d'une ampleur suffisante.

Le plan national de renforcement des services publics

Le CIV du 14 décembre 1999 a arrêté un ensemble d'orientations et de mesures dans le but de renforcer la contribution des services publics à la solidarité et au développement urbain.

Il a en particulier décidé un plan de renforcement de la présence et de la qualité des services publics. Celui-ci prévoyait :

- l'élaboration au niveau national par les ministères, les établissements publics de l'Etat et les entreprises publiques d'un plan de renforcement de leur présence ;

- la mise en place, dans le cadre des contrats de ville, de projets de services publics de quartier visant à améliorer l'accueil des usagers, simplifier les procédures et faciliter l'accès aux droits ;

- la nomination de délégués de l'Etat (250 aujourd'hui), désignés parmi les fonctionnaires et agents publics pour animer les réseaux de services publics locaux dans les quartiers prioritaires des contrats de ville.

Pour améliorer la vie des habitants de ces quartiers, votre rapporteur insiste donc sur la nécessité de **mieux mobiliser les crédits de droit commun de la politique de la ville, et de contrôler leur utilisation.**

Il déplore dans ce même domaine la stagnation des crédits de fonctionnement des services publics de quartier, dont l'apparente hausse n'est en fait due qu'à l'intégration des crédits d'animation et de formation.

Il en est également ainsi des **opérations « ville, vie, vacances »** qui voient leur enveloppe reconduite sans majoration, tout comme en 2002, hormis un transfert de près de 260.000 euros en provenance du ministère de la justice.

Ce transfert ne signifie pas pour autant une augmentation des crédits alloués à ce programme, mais le versement de la dotation annuelle du ministère de la justice à la ville, qui est désormais effectué préalablement à son inscription au budget de la justice. Cette opération intervient pour la première fois cette année et a été refusée par les autres ministères, surtout quand ils disposent de budgets originels peu importants, à l'instar de celui de la culture.

Votre rapporteur salue cette initiative du ministère de la justice et souhaite que, pérenne, elle s'étende aux autres ministères dans le but de voir se mettre en place un budget ville conséquent et indépendant.

Votre rapporteur regrette que l'accent ne soit pas mis davantage sur un dispositif qui a pour vocation de **prévenir la délinquance** des plus jeunes, grâce à la promotion du sport et de la culture, et à l'organisation de sorties à la journée et de chantiers.

2. Simplifier les procédures et les dispositifs de la politique de la ville pour les communes et les associations

Au cours des nombreuses auditions qu'a pu organiser votre rapporteur, la complexité des dispositifs et des procédures a maintes fois été dénoncée par les différents acteurs de la politique de la ville.

Ainsi, un conseiller « ville » d'une agglomération en difficulté, observe-t-il :

« A force de complexité et de lenteur dans les processus d'élaboration et d'instruction des dossiers, les actions ne sont plus engagées en fonction du seul intérêt général, qui devrait être le seul guide, mais selon les aléas et les mécanismes opaques inhérents au fonctionnement des services instructeurs. Quant à la concertation et au dialogue avec les citoyens, sans lequel il n'est pas de bonne gouvernance, ils s'apparentent à un exercice de haute voltige où les élus doivent présenter des actions et prendre des engagements, sans en maîtriser la faisabilité dans le temps, celle-ci étant subordonnée aux mécanismes totalement aléatoires des processus de financement de l'Etat et des autres financeurs ».

Sur ce point, votre rapporteur rejoint donc le constat de la Cour des comptes dans son dernier rapport :

« Le développement de ces contrats plus ou moins bien emboîtés les uns dans les autres qui doivent être, chacun, négociés, pilotés, suivis et évalués, et qui portent fréquemment sur des périmètres différents, conduit à mettre en place un système extrêmement complexe et lourd à gérer. (...) L'énergie dépensée à faire fonctionner de manière satisfaisante ce système sophistiqué serait probablement mieux utilisée à mettre en œuvre des opérations concrètes dans un système contractuel « allégé ». (...) La complexité des procédures nuit à l'efficacité administrative. »

Ce problème est en particulier dénoncé par les associations, ainsi que le montrent les résultats de la consultation nationale, publiés en juillet. Elles jugent en particulier indispensable de **diminuer les délais de financement** (plus de six mois en moyenne).

3. Promouvoir un effort indispensable d'évaluation des actions menées

Il est prévu de procéder en 2003 à une évaluation à mi-parcours des contrats de ville et des GPV. Cet exercice apparaît particulièrement nécessaire pour le bon emploi des fonds publics et pour donner une base aux négociations de remise à niveau des enveloppes financières pour la période 2003-2006.

Toutefois, cette évaluation est rendue très difficile à la fois par l'imprécision des objectifs poursuivis et par les lacunes du système d'information.

Dans son rapport sur la politique de la ville de 2002, comme dans celui de 1995, la Cour des comptes constate ainsi que les évaluations menées localement, utiles mais partielles, sont souvent réalisées trop tardivement pour être pleinement utilisées pour l'élaboration de nouveaux accords.

Par ailleurs, la mise en place d'une évaluation nationale de la politique de la ville est l'un des objectifs poursuivis par la DIV. Le nouveau **conseil scientifique de l'évaluation** est censé y participer et des travaux sont en cours sur différents thèmes.

Cette nouvelle tentative prend la suite de l'échec du CIV du 22 février 1994, où cinq objectifs précis avaient été fixés à la politique de la ville afin de permettre son évaluation, décision malheureusement non suivie d'effets.

Les objectifs de la politique de la ville d'après le CIV du 22 février 1994

- réduire l'écart entre le taux de chômage des quartiers prioritaires et celui de leur agglomération ;
- réduire les écarts de connaissances des enfants à l'entrée en 6^{ème} par rapport à la moyenne nationale ;
- améliorer la présence et l'accessibilité des services publics dans les quartiers prioritaires ;
- abaisser le niveau de la délinquance dans ces quartiers ;
- achever la réhabilitation des logements et favoriser la diversité de l'habitat dans ces quartiers.

Presque dix ans après, ces objectifs restent d'une parfaite actualité puisque aucun d'eux n'a été atteint.

Ce constat malheureux s'explique en grande partie, d'après la Cour des comptes, par un manque total d'évaluation des politiques menées.

En effet, malgré l'importance des montants financiers qui y sont consacrés, il n'est actuellement pas possible de disposer d'informations permettant de déterminer de manière claire l'impact de la politique de la ville sur la vie des habitants des quartiers concernés.

Seules les dispositions concernant les *zones de redynamisation urbaine* (ZRU) et les *zones franches urbaines* (ZFU) ont fait l'objet, depuis

leur mise en œuvre, de plusieurs études, qualifiées dans certains cas d'évaluations mais l'exercice s'est toujours heurté aux difficultés caractéristiques des procédures de la politique de la ville, en particulier le manque d'objectifs précis de résultats.

Votre rapporteur considère que **la mise en place d'une évaluation efficace et régulière est indispensable au bon fonctionnement de la politique de la ville.**

De manière générale, si la diversité des situations locales nécessite une évaluation réalisée par site, les instruments de mesure gagneraient à être précisés et harmonisés de telle sorte qu'un bilan objectif des actions menées puisse être dressé et que des comparaisons puissent être réalisées entre les différents sites.

Il serait également souhaitable que les indicateurs de résultats soient complétés par des indicateurs de gestion permettant de mesurer le coût de la mise en œuvre des différentes mesures.

4. Réformer la dotation de solidarité urbaine en faveur des villes les plus en difficulté

Les **dotations de solidarité** (DSU et FSCRIF) s'élèvent pour 2003 à **603,46 millions d'euros, dont 484,98 millions d'euros pour la seule DSU**, soit le même montant qu'en 2002.

A cet égard, votre rapporteur se félicite de ce que, dans le souci de réserver une suite favorable aux observations de la Cour des comptes en matière de sincérité budgétaire, le montant mentionné dans le jaune de cette année soit celui de la seule dotation effective versée aux communes appartenant à la géographie prioritaire de la politique de la ville (soit, en 2002, 521 communes sur 790 bénéficiaires).

La *dotation de solidarité urbaine* (DSU) est une composante de la *dotation globale de fonctionnement* (DGF) versée annuellement par l'Etat aux collectivités locales pour remplir les missions confiées par les lois de décentralisation, donc pas uniquement dans le domaine de la politique de la ville.

Votre rapporteur considère que la logique voudrait plutôt que la DSU soit réservée aux communes qui en ont vraiment besoin, c'est-à-dire dans la grande majorité des cas celles qui relèvent des dispositifs de la politique de la ville. Or, avec ses critères actuels, elle s'apparente en réalité à du saupoudrage, si bien que l'on constate que certaines communes reçoivent aussi bien la DSU que la dotation de solidarité rurale.

Dans cette perspective, votre rapporteur se réjouit de l'engagement d'une réflexion de la DIV, en lien avec la Direction générale des collectivités locales, sur les besoins d'évolution des dotations de l'Etat et de **renforcement des effets péréquateurs de la DSU**.

Ainsi, selon la DIV, « *dans l'attente de la mise en place de telles réformes et de manière transitoire, la mise en œuvre d'une DSU « ministère de la ville », adossée à des critères de calcul simples relatifs aux besoins sociaux et à la richesse de la collectivité, pourrait ouvrir l'expérimentation des voies par lesquelles obtenir les effets péréquateurs recherchés* ».

En outre, au titre de la DSU, votre rapporteur propose qu'il soit intégré dans son calcul, non seulement les logements en copropriété faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ou d'une *opération programmée d'amélioration de l'habitat* (OPAH), mais également les logements relevant du 1 % patronal situés à l'intérieur des *zones urbaines sensibles* (ZUS).

II. LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES QUARTIERS : UN VOLET INDISPENSABLE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

A. LE DISPOSITIF DES ZFU MÉRITE D'ÊTRE RECONDUIT POUR PERMETTRE UNE RÉELLE RELANCE ÉCONOMIQUE DES ZONES CONCERNÉES

1. Des dispositifs alternatifs peu efficaces

a) La faible attractivité des zones de redynamisation urbaines

Au 1^{er} janvier 2002, le gouvernement précédent a mis en place un régime unique d'exonérations fiscales et sociales applicables aux *zones de redynamisation économique* (ZRU) et aux entreprises installées en *zone franche urbaine* (ZFU) postérieurement à cette date.

ZRU et régime unique prévu par la LFSS 2002

Nature de la mesure	Dispositif existant en ZRU	Régime unique proposé
Impôt sur les bénéfices	5 ans d'exonération <ul style="list-style-type: none"> - réservée aux entreprises nouvelles sous réserves d'effectif - dégressif sur 5 ans : 100 %, 100 %, 75 %, 25 % - bénéfice exonéré est plafonné à 225.000 € par période de 36 mois 	Ouverture des droits limités à fin 2004
Taxe professionnelle	5 ans d'exonération <ul style="list-style-type: none"> - réservée aux entreprises de moins de 150 salariés - limité à une base nette révisée annuellement (150.920 € pour 2002) - la limite de la base nette s'applique aux créations et extensions d'établissements ; elle est réduite de moitié pour les établissements existants 	Ouverture des droits limités à fin 2004
Prime à l'embauche		Prime maximum afférente aux CIE Pour tout demandeur d'emploi résidant en ZUS qui a cumulé 12 mois de chômage dans les 18 mois précédant son recrutement
Cotisations sociales	1 an d'exonération pour les créations d'emplois dans la limite de 50 salariés et de 1,5 fois le SMIC	Pour les entreprises appliquant les 35 heures : <ul style="list-style-type: none"> - majoration annuelle de l'allègement de charges sociales de 213,43 € par salarié jusqu'à 1,85 SMIC - pas de limite de durée
Cotisations sociales personnelles maladie maternité des artisans et commerçants	-	<ul style="list-style-type: none"> - 5 ans d'exonération dans la limite 1,5 SMIC - ouverture des droits limités à fin 2004

Source : commission des Affaires sociales

Ce nouveau dispositif est proche de celui proposé en ZRU. Le constat d'échec des politiques de relance menées dans ces dernières n'est pourtant guère contesté.

Ainsi, l'impact de l'exonération de charges sociales de 12 mois applicable aux embauches réalisées en ZRU est resté limité en 2000 et 2001, avec en moyenne 4.200 embauches exonérées environ par an.

Une forte baisse se dessine déjà pour 2002 : le nombre d'entrées nouvelles cumulées dans le dispositif fin mai 2002 est nettement inférieur aux données à fin mai 2001 (1.990 embauches). Cette baisse semble corrélative au passage aux 35 heures des entreprises en ZRU, l'exonération n'étant pas cumulable avec les allègements de charges liés à la réduction du temps de travail.

Cette tendance devrait encore s'accroître avec la majoration de cet allègement pour les entreprises en ZRU, applicable en ZRU depuis 2000 et instituée en ZFU par l'article 7 la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002.

ZRU : exonération durant 12 mois pour les embauches réalisées	2000	2001	2002
Nombre d'établissements déclarants	1.389	ND	ND
Nombre d'embauches exonérées	4.145	4.283	1.405

Sources: ACOSS, France entière, effectif reconstitué en équivalents temps-plein au 31 décembre de chaque année. DARES - tableau de bord des politiques d'emploi, mai 2002 : nombre d'entrées cumulées dans le dispositif fin mai 2002.

Sans présumer des résultats de ce nouveau régime unique, non disponibles à l'heure actuelle, votre rapporteur souhaite souligner que les mécanismes de discrimination positive sont d'autant plus efficaces que les publics visés sont ciblés et les moyens importants.

Les résultats médiocres obtenus dans les ZRU traduisent les risques d'une dilution des moyens sur des territoires trop étendus.

b) L'échec de la section investissement du fonds de revitalisation économique

La loi du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU), a créé un *Fonds de revitalisation économique*

(FRE) ayant pour objet de pérenniser et de développer un tissu industriel et commercial dans les quartiers.

Une circulaire du ministère du budget, en date du 13 décembre 2000, a précisé les modalités d'application de ces crédits, dont 85 % doivent être déconcentrés.

Il intervient sur les territoires de la politique de la ville classés en zone urbaine sensible (ZUS) et peut être étendu à concurrence de 15 % de son budget départemental aux territoires en contrats de ville.

L'aide à l'investissement du FRE, lorsqu'elle a été mise en œuvre, a le plus souvent été utilisée pour soutenir des projets de modernisation et de développement, sélectionnés dans le cadre d'opérations de restructuration urbaine et commerciale et qui bénéficient d'un accompagnement spécifique.

Mais, comme l'a souligné votre rapporteur précédemment, les crédits d'investissement du FRE sont peu utilisés donc souvent annulés, ce qui justifie leur intégration au FIV aujourd'hui.

c) Les résultats incertains du FISAC et l'EPARECA

L'un des financeurs du commerce et de l'artisanat est le *Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce* (FISAC). Jusqu'en 2003, date à laquelle il va recevoir une dotation directe de l'Etat de 71 millions d'euros, le FISAC était financé par un prélèvement sur le produit de la *taxe d'aide au commerce et à l'artisanat* (TACA) (67,08 millions d'euros en 2002).

Le FISAC, de mieux en mieux doté, en attribuant des subventions à des projets permettant la sauvegarde du commerce et de l'artisanat, mène une action complémentaire de la politique d'aménagement du territoire.

Comme le souligne la commission des finances, « *il aurait donc été imaginable de doter ce fonds de nouvelles compétences, liées à la réhabilitation des centres commerciaux dans les quartiers difficiles, puisqu'il mène déjà des actions dans les centres villes¹.* »

Toutefois, votre rapporteur souscrit totalement aux critiques de l'*Observatoire national du commerce* (ONC) dans le compte rendu de sa réunion du 2 octobre 2001 consacrée au FISAC.

¹ Auguste Cazalet et Eric Doligé – Rapport d'information n°377 (2001-2002) – « Peut-on sauver le commerce dans les banlieues ? Contrôle budgétaire de l'établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EAPRECA) – Commission des finances.

L'ONC fait en particulier état de problèmes de délais, fortement ressentis au plan local, et propose que les procédures d'action du FISAC soient déconcentrées au plus près du terrain et privilégient l'intercommunalité.

Les faiblesses du FISAC

- dénué de personnalité juridique, il aurait été en peine de réaliser des opérations de restructuration nécessitant des acquisitions et des cessions ;

- habitué à la pratique de la subvention, il aurait eu des difficultés à se muer en investisseur ;

- dédié à des subventions de centaines de milliers d'euros, il n'aurait pas su mener des opérations de plusieurs millions d'euros.

Source : Auguste Cazalet et Eric Doligé, « Peut-on sauver le commerce dans les banlieues ? », commission des Finances, juillet 2002.

En outre, le FISAC reste peu incitatif, car plafonné à hauteur de 50 % en fonctionnement et de 20 % en investissement, laissant respectivement 50 et 80 % à la charge du privé, ce qui reste important puisque la politique de la ville ne pouvant financer des investissements privés, elle ne peut non plus contribuer aux côtés des subventions du FISAC.

Le CIV du 14 décembre 1999 avait décidé d'augmenter le plafond d'investissement du FISAC à 80 % en fonctionnement et à 40 % en investissement dans les quartiers prioritaires des contrats de ville.

Votre rapporteur souligne que les décrets d'entrée en vigueur de cette décision du CIV n'ont toujours pas été pris, alors qu'il y va de la faisabilité de multiples opérations dans les quartiers mais aussi plus largement de la crédibilité de l'action publique dans le domaine de la ville.

L'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) a été créé par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, dans ses articles 25 à 28. Son organisation a été précisée par le décret n° 97-130 du 12 février 1997.

La principale mission de cet établissement public national à caractère industriel et commercial est de faciliter les opérations de remembrement des espaces commerciaux et artisanaux implantés dans les quartiers urbains en difficulté.

Pour pallier les différentes difficultés que rencontrent ces établissements, l'EPARECA a la faculté légale d'y réaliser les opérations

suivantes : création, extension, transformation ou reconversion de surfaces commerciales et artisanales situées dans un quartier prioritaire des contrats de ville.

Mais, c'est seulement en 2002, après trois années de fonctionnement opérationnel, que l'EPARECA a pu engager un budget conséquent (16,8 millions d'euros), consacré à 90 % à l'investissement.

Votre rapporteur regrette le retard pris dans l'utilisation de cet instrument, dont les résultats, s'ils semblent tangibles, sont encore trop récents pour être synonymes de succès.

Toutefois, la multiplication des opérations et des demandes des collectivités locales nécessite de réabonder financièrement l'EPARECA courant 2003 par une nouvelle dotation. Une première dotation de 19,8 millions d'euros, imputée sur TACA, lui avait été versée le 30 décembre 1998.

La question d'une nouvelle dotation en 2003, à hauteur de 3 millions d'euros, est d'actualité. A cet effet, une ligne budgétaire a été créée sur le compte d'affectation spécial n° 902-24, qui enregistre le produit des privatisations, mais aucune décision n'a été prise à ce jour.

Votre rapporteur insiste également sur la nécessaire simplification administrative des conditions d'intervention de l'EPARECA, notamment l'allégement des procédures administratives liées à la multiplicité des partenaires (cabinets d'études, architectes, investisseurs, gestionnaires d'espaces commerciaux) et des dispositifs.

Le bilan de l'action de l'EPARECA au 16 juillet 2002

Globalement, depuis sa création, l'EPARECA a été saisi de 162 demandes d'interventions par 127 villes.

L'EPARECA est aujourd'hui engagé dans la restructuration de plus de 70 centres. Parmi eux on dénombre :

- **6 dossiers réalisés** : Créteil, Châlons-en-Champagne, Floirac, Hérouville Saint-Clair, Eleu dit Lauvette (mission d'expertise) et Clichy-sous-Bois ;

- **11 dossiers sont en cours d'investissement** dont 6 seront livrés en 2002 : Argenteuil (première tranche), Cognac, Mulhouse, Pantin, Reims et Tourcoing ;

- **14 dossiers sont en phase opérationnelle** : Bourges, Bron, Cenon, Chambéry, Chenôve, La Courneuve, Garges-les-Gonesse, Poitiers, Rennes, Roubaix et Saint-Fons, Saint-Ouen-l'Aumône, Vénissieux et Wattrelos ;

- **29 dossiers sont en étude** : Amiens, Bonneuil-sur-Marne, Blois, Champigny-sur-Marne, Charleville-Mézières, Choisy-le-Roi, Creil, Dunkerque, Epinay-sur-Seine, Gennevilliers, Givors, Grande-Synthe, Grigny, Hem, Joué-les-Tours, Le Havre, Les Abymes, Lyon, Meaux, Montpellier, Montreuil, Perpignan, Rezé, Rillieux-la-Pape, Saint-Dizier, Saint-Nicolas-les-Arras, Sarcelles, Trappes et Vandoeuvre-les-Nancy ;

- **5 demandes d'expertises** : Cergy-Pontoise, Rennes (Maurepas), Blanc-Mesnil, Noisy-le-Grand et Mons-en-Bareuil ;

- **54 dossiers sont en attente** de prise en compte, dont 38 en attente d'intervention ;

- **16 dossiers présentent des demandes imprécises** ;

- **49 demandes ne sont pas prises en compte** par abandon de la ville ou parce qu'elles n'avaient aucun espoir de connaître une revitalisation économique ou, enfin, car elles n'étaient pas éligibles.

L'élargissement de la géographie d'intervention de l'EPARECA à l'ensemble des territoires prioritaires des contrats de ville par la loi SRU s'est effectivement traduit par une forte croissance du nombre des demandes formulées par les collectivités.

2. La relance des zones franches urbaines, une nécessité pour les quartiers de la politique de la ville, en particulier en matière d'emplois

La loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du *pacte de relance pour la ville* (PRV) a institué des régimes dérogatoires d'exonérations temporaires fiscales et sociales, applicables sous certaines conditions aux entreprises présentes au 1^{er} janvier 1997 dans certains quartiers prioritaires de la politique de la ville –les ZFU– ou s'y implantant avant le 1^{er} janvier 2002, avec pour objectif le « *maintien et la création d'activités et d'emplois dans ces zones urbaines* » (titre II de la loi).

Les résultats ont été rapidement très positifs, tant au niveau des implantations d'entreprises que dans le domaine de l'emploi.

Le parc d'entreprises implantées en ZFU a pratiquement doublé depuis 1997, pour atteindre fin 2001 environ **20.000 entreprises** (établissements économiques) dans les 38 zones franches urbaines de France métropolitaine.

Les bénéficiaires des ZFU

<i>Exonération de charges sociales patronales en ZFU</i>	1997	1998	1999	2000	2001
Nombre d'établissements déclarants	5.127	7.177	8.520	9.737	10.608
Nombre total de salariés exonérés	28.362	42.635	50.131	54.706	63.325

Source : ACOSS, France entière, effectif reconstitué en équivalents temps-plein au 31 décembre de chaque année.

En quatre ans, le nombre total d'établissements employeurs exonérés de charges sociales en ZFU a plus que doublé (+ 107 %), passant de 5.127 établissements fin 1997 à 10.608 fin 2001 (+ 8,9 % par rapport à 2000).

Ce nombre constitue un maximum, compte tenu de la clôture des entrées nouvelles dans ce dispositif.

La progression de l'effectif salarié exonéré de ces établissements s'est poursuivie en 2001, avec au total 63.325 salariés exonérés fin 2001 (+ 15,8 % par rapport à 2000). Ce nombre peut encore progresser, puisque les entreprises implantées en ZFU avant le 1^{er} janvier 2002 peuvent désormais réaliser, après cette date, des embauches exonérées dans les cinq ans de leur implantation ou création.

La forte dynamique d'embauches en ZFU constatée année après année depuis 1997 se poursuit de ce fait en 2002.

Par ailleurs, selon la DARES, les créations d'emploi ont profité aux habitants de ces quartiers, puisque la part des salariés exonérés résidant dans la zone franche urbaine où ils sont employés **dépasse sensiblement le minimum de 20 % fixé par la loi**, pour atteindre 26 % en 1999, 85 % des recrutements (résidents ou non) se font en outre en contrats à durée indéterminée.

Les différentes sources disponibles convergent vers l'estimation d'un total de près de 80.000 salariés dans les ZFU fin 2001 (exonérés pour environ 65.000 d'entre eux), soit environ **45.000 emplois supplémentaires en cinq ans** (embauches et transferts).

Malgré ces résultats, le dispositif initial du PRV prévoyait un « retour à la normale » à l'issue des cinq ans d'exonérations à taux plein.

Toutefois et compte tenu des caractéristiques du tissu économique de proximité de beaucoup de ces quartiers, à la fois peu dense et fragile, un retour aussi brutal aux taux normaux d'imposition et de charges sociales risquait de faire disparaître nombre de ces petites et très petites entreprises, dont le

maintien et le développement sont pourtant indispensables à l'amélioration de la qualité de vie et de l'emploi dans ces quartiers défavorisés.

C'est pourquoi la loi de finances initiale pour 2002 a aménagé une sortie progressive sur trois ans des exonérations fiscales et sociales dont les entreprises implantées en ZFU avant le 1^{er} janvier 2002 ont pu bénéficier depuis le 1^{er} janvier 1997 ou à compter de la date de leur implantation ou création en ZFU, si elle est postérieure.

Ces entreprises bénéficient désormais d'une durée totale de huit ans d'exonérations, soit cinq années à taux plein suivies de trois années à taux dégressif : 60 % d'exonération la première de ces trois années, 40 % la deuxième et enfin 20 % la troisième et dernière année de cette prolongation.

Ce dispositif s'applique aux entreprises déjà présentes, mais les nouvelles entreprises ne bénéficient que des dispositions propres aux ZRU, dont l'impact est plus faible.

Votre rapporteur souhaite donc rappeler que les ZFU sont à l'heure actuelle le meilleur moyen de développer économiquement les quartiers, ce qui est par ailleurs la seule manière de les faire réellement renaître.

Par ailleurs, les détracteurs des ZFU, à l'image de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de son rapport injustement négatif paru en 1998, ne leur ont pas encore trouvé d'alternative crédible.

C'est pourquoi votre rapporteur se félicite de l'engagement pris par le Premier ministre en juillet dernier¹ : « *nous étendrons les zones franches urbaines : elles ont montré leur efficacité* ».

B. CETTE RELANCE DOIT TOUTEFOIS OBÉIR À CERTAINES CONDITIONS.

1. Un dispositif à la durée réduite, compatible avec les règles européennes

Dans la perspective d'une relance des ZFU, votre rapporteur estime qu'une durée de cinq ans, identique à celle du premier dispositif, semble raisonnable. Cinq années supplémentaires laisseraient aux zones concernées le temps de consolider leurs acquis en termes d'emploi et de création d'entreprises afin de permettre à ces quartiers de se développer durablement sans les enfermer dans un système économique dérogatoire du droit commun.

¹ Déclaration de politique générale (4 juillet 2002) de M. Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre, devant le Sénat.

A cet égard, l'idée d'une relance du dispositif pour huit années supplémentaires, proposée par *l'Association nationale des villes en zone franche urbaine (ANVZFU)*, apparaît déraisonnable, de même que, dans un premier temps son extension à de nouveaux quartiers, sauf à redéfinir les périmètres.

En effet, le Gouvernement devra prendre l'attache de la Commission européenne afin de **définir un nouveau régime d'encadrement compatible avec le droit européen de la concurrence**, le précédent étant venu à expiration en décembre 2001.

**L'encadrement des aides d'Etat aux entreprises
dans les quartiers urbains défavorisés (1996-2001)**

Pour pouvoir bénéficier des possibilités offertes par le présent encadrement, les aides envisagées par les Etats et notifiées à la Commission, sur la base de l'article 93-3 du Traité, devront être réservées aux entreprises situées dans les quartiers urbains difficiles et géographiquement limités qui répondent aux conditions suivantes :

soit :

- être géographiquement identifiables et homogènes ;
- compter entre 10.000 et 30.000 habitants et appartenir à des villes ou agglomérations urbaines d'au moins 100.000 habitants ;
- présenter des indices sensiblement inférieurs tant par rapport à la moyenne nationale qu'à la moyenne de la ville ou de l'agglomération urbaine à laquelle ils appartiennent, quel que soit le niveau absolu ou relatif de prospérité de ces dernières.

soit :

- être sélectionnés au titre de l'initiative URBAN.

Afin de pouvoir être considérée comme éligible aux dispositions de l'encadrement, l'entreprise devra :

- être une petite structure de moins de 50 salariés et exercer une activité de nature locale ;
- exercer son activité économique principale et investir dans la zone désignée en tant que quartier urbain défavorisé. La seule existence d'un siège social ou de toute autre forme non productive d'implantation ne saurait justifier une aide d'Etat.
- réserver au minimum 20 % des nouveaux postes créés à l'embauche de personnes domiciliées dans une zone urbaine défavorisée.

Source : Journal officiel des Communautés européennes du 14 mai 1997

Or, si le collège de la Commission européenne ne juge pas en opportunité, il donne une appréciation de principe. Ainsi, peuvent être acceptées des aides au niveau local pour les entreprises employant moins de 50 salariés et dans la limite de 100.000 euros par entreprise sur trois ans. Si le

nouveau dispositif dépasse ces limites, il est alors soumis au droit européen de la concurrence, où les exceptions sont strictement encadrées.

Votre rapporteur souhaite donc que, dans la perspective d'une relance, le nouveau dispositif conserve une échelle locale d'aide aux petites structures, et que les zones ne se superposent pas à celles de la prime d'aménagement du territoire.

Approches et contenus des politiques menées dans l'Union européenne

L'approche territoriale, par la désignation de zones et de secteurs d'intervention précis, **caractérise l'ensemble des politiques menées**. Souhaitant favoriser l'intégration de ces zones dans les villes, cette démarche a souvent débouché sur un accroissement des territoires concernés, posant le débat de la concentration suffisante des ressources, donc de la réalisation des objectifs initiaux. En Grande-Bretagne, les 900 projets financés par le « social regeneration budget » ont succédé aux 31 « city challenges » initiaux. L'Irlande, qui a commencé avec 12 « area-based partnerships », en compte 38 en 2000. La cible des initiatives néerlandaises est passée de quatre grandes villes à 26. Le programme fédéral belge d'aide aux grandes villes devrait être étendu à de nouvelles zones ; les indicateurs montrent, en effet, l'importance d'une intervention rapide, en particulier dans quatre villes supplémentaires. En 1999, le programme allemand « la ville sociale » concernait 161 zones dans 123 communes ; en 2000, il concerne 210 zones dans 157 communes.

L'approche intégrée, articulant les dimensions urbaine, sociale et économique sur un même territoire, **est particulièrement valorisée**. En Angleterre, le plan d'action stratégique national publié en janvier 2001 a été conçu à la suite des travaux d'équipes locales qui ont étudié, pour chacun des quartiers concernés, les questions liées à l'emploi, aux niveaux de formation, aux entreprises, à la santé, au logement, aux écoles, tout en prenant en compte les considérations liées aux origines et aux minorités ethniques.

La difficulté de cette approche réside dans la convergence d'objectifs de nature différente. Ainsi, les sept objectifs concernant les quartiers objets d'un contrat de développement à Stockholm sont : l'intégration sur le marché du travail, la maîtrise du suédois, la réussite scolaire, la santé, la démocratie/participation, la sécurité et le bien-être, et les services publics et commerciaux. Les objectifs des contrats belges abordent les questions de l'amélioration du cadre de vie, de la sécurité et de la relance économique. Les « contrats de quartier » italiens (1997) viennent compléter les programmes de réhabilitation qui intègrent désormais les problématiques économiques et sociales.

En Allemagne, des **programmes d'accompagnement d'autres ministères** ont été mis en œuvre dans les zones du programme « la vie sociale ». Le ministère fédéral de la famille développe un programme destiné à améliorer les chances des enfants, des jeunes et de leurs parents dans ces quartiers. Le ministère de l'intérieur leur accorde une priorité pour son programme d'intégration des rapatriés tardifs et ses activités de prévention de la criminalité. Quant à l'Office fédéral du travail, il donne, dans ces zones, la priorité à des mesures de promotion pour la création d'emplois et l'adaptation structurelle.

Source : « La politique de la ville », rapport Cour des Comptes, février 2000

2. Des précisions à apporter

Les différences d'interprétation et les réticences à appliquer la loi de 1996 par certaines URSSAF ont été un frein à la bonne marche des ZFU, notamment en raison du **manque de précision des conditions d'exonération de charges sociales**, que votre rapporteur considère indispensable de définir clairement dans le cadre d'une relance du dispositif.

En effet, l'attitude des URSSAF est loin d'avoir été uniforme sur l'ensemble du territoire, ce qui a eu une incidence très néfaste sur le dispositif.

D'une part, la loi prévoit que l'exonération de cotisations sociales est applicable aux embauches réalisées pendant la période de cinq ans qui suit la délimitation des ZFU et pour une durée de cinq ans à compter de la date d'effet du contrat de travail.

Or, les services de certaines URSSAF ont exclu que les salariés embauchés après le 31 décembre 2001 puissent être exonérés même s'ils ont été embauchés durant la période de cinq ans pendant laquelle l'entreprise bénéficiait du régime de la ZFU.

D'autre part, les principaux redressements, peu nombreux au demeurant (57 entre 1997 et 2001, pour un montant total de 892.102 euros), ont concerné :

- le dépassement de la limite d'exonération fixée à 150 % du SMIC ;
- la localisation géographique de l'établissement hors ZFU ;
- l'activité des salariés se déroulant en totalité hors ZFU ;
- la durée du contrat de travail inférieure à 12 mois.

D'un point de vue général, on constate que les redressements, même si certains sont justifiés, se sont multipliés pour diverses catégories d'entreprises dont certaines URSSAF ont contesté qu'elles aient droit aux exonérations, faute de répondre à la question de la localisation des emplois dans la ZFU.

Or, votre rapporteur considère qu'il est difficile à une entreprise de transport, de nettoyage ou encore de bâtiment, qui cherche un tant soit peu à se développer, de n'exercer son activité qu'à l'intérieur du strict périmètre de la ZFU.

III. LES MÉTIERS DE VILLE, UN BESOIN À PRENDRE EN COMPTE MAIS UN SYSTÈME À RÉFORMER

A. UN SYSTÈME COMPLEXE ET LACUNAIRE

1. Un système complexe

Les différents métiers de la ville, rouages indispensables au bon fonctionnement de la politique de la ville, apparaissent trop souvent comme **une nébuleuse aux fonctions mal définies**.

L'appellation « métiers de ville » regroupe en effet une réalité variée et en perpétuel mouvement, intégrant les chefs de projet et les équipes opérationnelles, les fonctionnaires de l'Etat (dont les 31 sous-préfets à la ville) qui oeuvrent dans ces quartiers, ou encore les métiers de l'animation et de la médiation.

La mission du sous -préfet ville

• Une fonction d'animation et de coordination des services de l'État

Le CIV du 30 juin 1998 a réaffirmé le rôle de ce fonctionnaire : sous l'autorité du préfet, il donne impulsion et cohérence à l'action des services de l'État. Il organise le travail interministériel local, il anime l'équipe des responsables de la politique de la ville des services déconcentrés.

Par sa fonction d'animation et de coordination, le sous-préfet ville doit contribuer à mobiliser les services extérieurs autour d'une politique interministérielle.

Le sous-préfet ville est donc amené à collaborer, au sein du corps préfectoral, avec la plupart de ses collègues au titre du territoire ou d'un thème. Son rôle et sa marge de manoeuvre seront différents selon l'organisation administrative de l'État (existence ou non d'un sous-préfet d'arrondissement par exemple) ou suivant la répartition des dossiers décidée par le préfet (le préfet peut, par exemple, confier entièrement la prévention de la délinquance au sous-préfet ville ou au directeur de cabinet). Les sous-préfets ville occupent pour plus de la moitié d'entre eux d'autres fonctions : secrétaire général, secrétaire général adjoint, chargé de l'arrondissement. Par ailleurs, ils sont chargés de tout ou partie des questions d'insertion et de logement.

A travers sa fonction d'animation et de coordination, le sous-préfet ville joue essentiellement un rôle de transformation de l'action publique. Les sous-préfets ville qui ont pu mener à bien leur mission ont joué un rôle important dans la structuration des administrations déconcentrées en pôles de compétences, en fonction des politiques et non plus selon un strict découpage sectoriel.

• **Un rôle de dialogue avec les collectivités locales**

Outre cette fonction d'animation et de coordination, le sous-préfet ville assure le dialogue avec les collectivités locales. La décentralisation a modifié les relations entre les collectivités locales et l'État dont l'enjeu est aujourd'hui la définition en commun d'un projet de territoire. L'État, avec la politique de la ville et en grande partie grâce au sous-préfet ville, s'est mis ainsi en situation « d'interpellation réciproque » avec les collectivités locales. Les élus ont trouvé un interlocuteur direct en la personne du sous-préfet ville, qui a la confiance du préfet et parle au nom de l'ensemble des services de l'État.

Pour impulser et coordonner l'action des services de l'État, le sous-préfet ville s'appuie sur la « cellule inter-services départementale ». Cette cellule est composée de correspondants « ville » des principaux services de l'État dans le département, parfois de représentants de services de l'État dans la région à vocation interdépartementale (direction régionale des affaires culturelles par exemple), ainsi que de représentants de la Caisse des dépôts et consignations et du Fonds d'action sociale. Cette cellule est le lieu privilégié où s'élabore « la position » de l'État : elle a joué un rôle déterminant dans la préparation des contrats de ville 2000-2006 (élaboration « du point de vue de l'État » sur les territoires concernés).

Dans certains départements, le sous-préfet ville s'entoure des délégués de l'Etat qui composent le noyau restreint de la cellule inter-services.

Pour exercer leurs missions au quotidien, les sous-préfets ville disposent pour la moitié d'entre eux d'une équipe au sein des services de la préfecture, appelée « mission ville ».

De même, les sources d'emploi sont multiples : collectivités locales, Etat, associations (du bénévolat au secteur parapublic) ou bien encore les autres partenaires traditionnels de la politique de la ville (La Poste, la Caisse nationale d'allocations familiales, les transports publics, les organismes HLM).

Votre rapporteur regrette en particulier la complexité des différents métiers de la médiation et de l'animation.

Le développement des fonctions de médiation apparaît comme le révélateur de besoins nouveaux, notamment au niveau des établissements scolaires et des transports en commun, en faveur de la lutte contre les « incivilités ».

Les missions de la médiation sont variées :

- le rétablissement de la tranquillité publique ;
- l'organisation de la prévention ;
- la veille sociale ;

- la restauration du lien social dans le quartier ;
- l'éducation à la citoyenneté.

Elles recouvrent des réalités professionnelles très différentes : emplois-jeunes, adultes-relais ou encore correspondants de nuit.

Sans nier l'utilité de certaines de ces missions dans le cadre de la politique de la ville, votre rapporteur relève cependant **la multiplicité des statuts, le manque de formation des personnels concernés, et l'insuffisante précision des missions**, ce qui peut laisser la place à toutes les dérives possibles, et génère parfois un sentiment d'inutilité.

En effet, la multiplicité des programmes et des intervenants constitue souvent une déperdition d'énergie pour les acteurs de la politique de la ville, en particulier dans le domaine de la prévention de la délinquance.

Ainsi que le note le rapport LARSEF (*« L'oppression quotidienne – Recherches sur une délinquance des mineurs », janvier 2002*), *« le partenariat de terrain s'épuise à des rencontres répétées que bien des intervenants finissent d'ailleurs par bouder et ces réunions se bornent souvent, à part la mise au point de quelques happening spectaculaires et parfois illusoire, à une reconnaissance mutuelle qui montre souvent que, dans leur quotidien, bien des acteurs, en fait, ne se rencontrent pas »*.

Ce rapport poursuit en notant que *« ce type de réunion se borne parfois à n'être que des réunions de coordinateurs (contrats de ville, CLS, ZEP, REP, bassin de formation, etc.) se coordonnant, c'est-à-dire réaffirmant leur champ de responsabilité »*.

La critique de cette complexité est en outre la même dans le domaine de l'animation, où l'on dénombre aujourd'hui plus de 72 appellations génériques différentes pour les métiers certifiés par les diplômes relevant du secteur de l'animation.

Par ailleurs, la tendance actuelle croissante, qui consiste à conférer l'appellation d'« animateurs » à toute personne dès lors qu'elle est en contact avec le public, qu'elle soit diplômée ou non, paraît regrettable pour la crédibilité de ces métiers.

2. Des lacunes certaines en termes d'efficacité

a) Les lacunes des emplois-jeunes

La loi du 16 octobre 1997 modifiée par la loi du 29 juillet 1998, mettant en place le programme *« nouveaux services-nouveaux emplois »*, avait

pour but d'aider à la création d'activités d'utilité sociale dans les domaines de la culture, du sport, du social, de l'éducation ou de la police, à travers l'embauche de jeunes de moins de 26 ans sans emploi.

**La place de la formation dans le programme
« nouveaux services–emplois jeunes »**

La programme « *nouveaux services–emplois jeunes* » a pour objectif de favoriser le développement d'activités répondant à des besoins émergents et non satisfaits, présentant un caractère d'utilité sociale reconnue, mais pour lesquelles la demande solvable paraît insuffisante.

Ni dispositif d'insertion au sens strict, ni dispositif de politique sociale en faveur des populations exclues du marché du travail, **ce programme n'a accordé à ses débuts qu'une place relativement restreinte à la formation.** Aucun engagement particulier dans ce domaine n'est en effet prévu lors de la signature des conventions entre l'Etat et les employeurs. L'acquisition ou l'amélioration de la qualification des jeunes bénéficiaires du dispositif relève essentiellement de l'obligation de droit commun faite aux employeurs de participer à la formation de leurs salariés. Afin de répondre aux finalités du programme, orienté sur l'acquisition de compétences par l'exercice d'une activité salariée, et sur le repérage d'activités nouvelles, la formation est envisagée, dans les premières circulaires d'application du programme, comme une composante éventuelle de la professionnalisation des jeunes sans pour autant en constituer l'axe principal.

Dans un second temps, alors que la première phase de repérage des nouveaux emplois était effectuée, et afin de répondre à une demande forte des jeunes eux-mêmes, la circulaire du 30 mai 2000 a engagé une réorientation des directives adressées aux acteurs chargés de la mise en œuvre locale du programme. Elle invite les plates-formes régionales de professionnalisation à se doter de plans d'action spécifiques consacrés à la formation des jeunes. Toutefois, les études réalisées montrent que **les jeunes ayant un niveau de scolarité déjà élevé apparaissent comme les principaux bénéficiaires des actions réalisées**, elles-mêmes de courte durée et dans une optique d'adaptation au poste de travail.

Sans entrer dans un débat de fonds sur le système des emplois jeunes, d'autant plus que certains ont prouvé leur utilité sur le terrain, en particulier au sein des associations, votre rapporteur déplore donc le manque de formation de ces emplois.

Or, si l'on voulait que ce dispositif soit réellement efficace comme nouvel outil de la politique de la ville, **il était souhaitable de lier les embauches et une obligation de formation diplômante**, pour un métier donné, dont les missions auraient été définies précisément auparavant.

Outre une meilleure efficacité dans le travail de ces emplois-jeunes, ce système formateur leur aurait permis d'acquérir de véritables compétences dans le domaine de la politique de la ville, en particulier au niveau social, afin d'envisager une sortie du dispositif dans de bonnes conditions. Ce programme aurait alors réellement été synonyme d'intégration car permettant d'obtenir *in fine* un véritable emploi.

Par ailleurs, un tel processus aurait pu être à la base, via ces différentes formations, d'une nomenclature plus claire des métiers de la ville.

b) Les adultes-relais, un second dispositif de métiers de ville sans garantie d'insertion

Le CIV du 14 décembre 1999 a décidé la création d'un dispositif nouveau, les adultes-relais, et l'a mis en œuvre par la circulaire du 26 avril 2000.

Le programme s'est vu assigner les missions suivantes :

« - créer ou développer le lien social dans les quartiers par des actions de médiation sociale et culturelle,

« - mener des actions de prévention telles que décidées par le Conseil de sécurité intérieure,

« - favoriser le lien familles/écoles ou la prévention de la violence en milieu scolaire. ».

La DIV précise par ailleurs que :

« La mise en œuvre de ce programme a véritablement démarré au cours du dernier trimestre 2000, après le vote des crédits en loi de finances rectificative en juin 2000 ».

Dans le budget 2003, les crédits alloués aux adultes-relais sont identiques à ceux de 2002, à hauteur de 50,7 millions d'euros. Compte tenu des blocages des postes en 2002, en application du « gel républicain » des crédits, cette dotation devrait permettre de couvrir les besoins, en progression.

Mais les résultats sont médiocres, ce qui s'explique par l'étroitesse du dispositif initial.

Dans les réponses communiquées à votre rapporteur, la DIV apporte les précisions suivantes :

« La circulaire du 26 avril 2000 précitée ne permettait pas le recrutement des adultes-relais par les collectivités territoriales ni par les établissements publics locaux. Le programme est en effet essentiellement ouvert au tissu associatif. **Cette non-ouverture au secteur public a constitué un frein au développement des adultes-relais, en particulier pour les actions de prévention en général ou de lutte contre la violence scolaire qui relèvent de la responsabilité des collectivités ou des établissements scolaires.** Par ailleurs, les organismes publics d'HLM ne peuvent pas, aux termes de la circulaire du 26 avril 2000, recruter d'adultes-relais, alors que les sociétés anonymes d'HLM en ont la possibilité.

Pour répondre à l'urgence des besoins à satisfaire en ce domaine, et pour appuyer l'action déjà engagée par les associations, il est donc apparu nécessaire d'élargir le champ des employeurs aux collectivités locales et aux organismes publics. C'est pourquoi, la ministre de l'emploi et de la solidarité et le ministre délégué à la ville ont signé la circulaire DIV/2001/316 du 4 juillet 2001 qui permettra ces recrutements par les collectivités locales et les établissements publics locaux, à titre provisoire

jusqu'en fin d'année 2001, dans le cadre d'un contrat emploi consolidé (CEC) au taux de 80 %. Pour 2002, une disposition législative qui sera soumise au Parlement dans le cadre du projet de loi de finances pour 2002, unifiera le dispositif et le rendra définitif. »

Pour sa part, votre rapporteur reste sceptique quant à l'efficacité de ce dispositif et rappelle la réserve exprimée, non sans humour, par M. Paul Blanc¹ :

« Au demeurant, dans un contexte où il devient de plus en plus difficile de trouver des personnes directement employables dans les zones franches, ce type de dispositif risque fort de conduire à un enfermement des banlieues sur elles-mêmes.

« Votre rapporteur ne peut que souligner la pertinence d'un article paru en première page d'un « grand journal du soir » : pour les habitants des cités sensibles, « la multiplication des « médiateurs », des « personnes relais » ne fait qu'exacerber l'impression qu'ils constituent une population à part, à laquelle on ne peut plus s'adresser que par des intermédiaires, comme des Indiens dans leur réserve.

« Même si la formule est sans doute excessive, il reste vrai qu'il faut éviter de développer un sentiment de stigmatisation des banlieues sensibles. »

Le dispositif a été élargi par la loi de finances pour 2002, mais rien n'indique pour le moment que les résultats en soient réellement améliorés.

En effet, au 31 janvier 2002, 1.498 postes seulement avaient été créés (1.089 en septembre 2001).

B. DES MÉTIERS À REVALORISER ET À PROFESSIONNALISER

1. La formation comme gage de professionnalisme

a) Des filières à mettre en place au sein de l'Éducation nationale afin d'identifier un vivier de compétences.

On l'a vu, les métiers de ville sont trop nombreux et mal définis pour être réellement reconnus comme une voie professionnelle d'avenir, tant par ceux qui souhaiteraient les exercer que par les employeurs.

Or, de véritables missions existent ou sont à créer. A cet égard, votre rapporteur rejoint la proposition de M. Jean-Marie Petitclerc, directeur de l'Institut de formation aux métiers de la ville (IFMV) :

« Il faut un diplôme de niveau V pour le travail social, comme cela existe pour la santé ou l'animation. Il faut permettre que ces métiers puissent durer toute une vie ou qu'au moins un reclassement soit possible. »

¹ Rapport cité précédemment.

L'institut de formation aux métiers de la ville

Fondé en 1995 à Argenteuil, l'IFMV dispense une formation dans huit domaines :

- problématique des quartiers sensibles ;
- formation à la citoyenneté ;
- découverte du monde professionnel ;
- formation à la communication écrite et orale ;
- apprentissage de la médiation ;
- formation à l'animation de rue ;
- initiation au secourisme ;
- apprentissage de la relecture des pratiques.

Pour ce faire, trois départements de formation ont progressivement été mis en place :

- **formation des emplois-jeunes** : formation à la fonction d'agent local de médiation sociale (ALMS), avec 85 jeunes adultes en formation en 2001 ;
- **formation continue** : formation des tuteurs et autres personnels chargés d'accompagner les agents ;
- **études et recherches** : interventions en congrès, articles, travaux, sous convention avec des organismes privés ou publics.

Votre rapporteur propose donc la création de filières scolaires et universitaires spécifiques, aux effectifs encadrés à hauteur des besoins, débouchant sur des diplômes d'Etat relatifs à la gestion de l'espace urbain, intégrant les techniques de la médiation, la connaissance du milieu urbain et des procédures institutionnelles.

Il faut, par ailleurs, veiller à ce que ces nouveaux diplômes portent sur des contenus permettant une réelle mobilité professionnelle, et que des passerelles soient établies avec des formations concernant d'autres champs d'activité.

Ces diplômes pourront être intégrés dans la liste des titres requis pour l'accès à certains concours de la fonction publique.

b) La voie de l'intégration dans la fonction publique : des règles à clarifier

Une autre voie pour en finir avec la marginalisation des métiers de ville est d'intégrer certains d'entre eux dans la fonction publique.

Toutefois, votre rapporteur rappelle qu'il serait souhaitable que cette intégration, pour être juste et efficace, obéisse à certaines conditions, notamment :

- passer par la voie d'un concours, avec éventuellement l'organisation d'une préparation, comme cela a été fait pour certains emplois-jeunes ;

- concerner des effectifs limités en nombre, en fonction d'une évaluation préalable des besoins, afin de ne pas créer des emplois publics en surnombre, qui pèseraient sur le budget de l'Etat.

2. Une meilleure image pour plus de reconnaissance

a) Faire une place plus importante au secteur privé

Votre rapporteur est par ailleurs extrêmement favorable au développement de la place attribuée à l'emploi privé afin d'éviter le monopole et la fiction des emplois protégés dans le domaine de la ville, comme cela a souvent été le cas avec les emplois-jeunes.

Dans ce cadre, des expériences qui mettent en relation les différents acteurs privés ou associatifs de la politique de la ville et les jeunes cherchant un métier dans ce secteur sont à développer.

b) Revaloriser les métiers déjà existants

Il s'agit enfin de revaloriser les métiers déjà existants, qui peuvent, à certains égards, également être qualifiés de métiers de ville.

Votre rapporteur pense ici en particulier à certains postes des services publics, à l'instar de la police ou de l'Éducation nationale. C'est ainsi, en réservant les quartiers de la politique de la ville aux professionnels les plus compétents et expérimentés, que l'exercice de leur métier dans ces zones sera, non plus une « punition » pour débutant, mais un gage de travail reconnu et de qualité.

Pour ce faire, une « prime de reconnaissance », envisagée et présentée comme telle par l'Etat, et non plus comme une prime de risque, pourrait être distribuée aux agents de la fonction publique en poste dans les quartiers.

Ceux-ci, reconnus alors pour leur valeur professionnelle, pourraient devenir tuteurs des jeunes débutants en poste dans ces zones.

c) Rendre plus efficace le rôle des associations

La complexité des procédures, les financements croisés, l'inapplication des engagements pluriannuels et les retards dans le versement des subventions fragilisent beaucoup d'acteurs de la politique de la ville, notamment dans le tissu associatif.

Le financement non pérenne est la plupart du temps la règle obligeant chaque année les structures à « quêter » auprès des donneurs d'ordre potentiels.

Cette négociation des crédits épuise et « bureaucratise » des acteurs dont beaucoup viennent du bénévolat.

C'est pourquoi votre rapporteur souhaite que, pour les associations compétentes et ayant fait leurs preuves dans les quartiers, des conventions de financement pluriannuelles soient signées avec les différents acteurs, en premier chef l'Etat et les collectivités locales.

Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

Lors de la discussion du projet de budget de la ville pour 2003 le 23 octobre, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements :

- l'amendement de sa commission des Finances, supprimant les crédits affectés au fonctionnement de l'institut des villes ;

L'institut des villes a été créé le 30 janvier 2001 et emploie 11 personnes. Il est doté d'un budget de près de 1,7 million d'euros. Sa mission consiste à valoriser et diffuser les connaissances et les pratiques en matière de politique de la ville. Cet organisme a été jugé par l'Assemblée nationale tant inefficace qu'inutile ;

- l'amendement 85 du Gouvernement réaffectant cette somme au chapitre 46-60, article 40, pour l'aide directe aux opérations de renouvellement urbain des communes en grande difficulté.

*

* *

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la ville inscrits dans le projet de loi de finances pour 2003.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DU MINISTRE

Réunie le mercredi 9 octobre 2002, sous la présidence de **M. Nicolas About, président**, la commission a procédé à l'**audition de M. Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine** auprès du ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, sur les crédits consacrés à la ville dans le **projet de loi de finances pour 2003**.

M. Nicolas About, président, a rappelé que le décret d'attributions de **M. Jean-Louis Borloo** précisait qu'il était associé à la définition de la politique du logement social et qu'il signait, conjointement avec le ministre de l'équipement, des transports et du logement, du tourisme et de la mer, **M. Gilles de Robien**, les instructions données aux représentants de l'Etat dans le domaine du logement social.

Aussi a-t-il souhaité que, dans son propos liminaire, **M. Jean-Louis Borloo** puisse préciser les modalités pratiques selon lesquelles est conduite la politique du logement social au sein du gouvernement et la façon dont elle est ainsi coordonnée avec la politique de la ville.

M. Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, a souhaité tout d'abord dresser un panorama général de la politique de la ville. Il a indiqué à cet effet qu'elle concernait six millions de Français, soit une augmentation considérable en dix ans.

Il a constaté la dégradation de la situation de beaucoup de quartiers, entraînés dans une spirale négative, en particulier en termes de chômage et d'absentéisme scolaire, ce dernier phénomène touchant parfois jusqu'à 50 % des enfants et des adolescents.

Il a ajouté que le parc de logements y était souvent insuffisant, inadapté et, à certains endroits, franchement indigne, et a souligné les conséquences de cette situation en termes de santé publique et de déstructuration de la personnalité, notamment chez les jeunes.

M. Jean-Louis Borloo a dénoncé ce grand échec dont il a estimé que la République n'avait pas pris toute la mesure.

Il a affirmé que le ministère de la ville qui, par nature, n'avait pas de forces propres et d'influence sur les grands ministères régaliens, ne pouvait à lui seul apporter une réponse satisfaisante.

Il a indiqué qu'il avait pu vérifier ce constat grâce à près d'une centaine de visites de travail sur le terrain, mais qu'il avait pu également à cette occasion relever plusieurs points positifs. Il a observé à cet égard que tous les partenaires s'accordaient sur la priorité à donner à la politique de la ville, particulièrement après le choc du premier tour des élections présidentielles. Il a constaté que tous les acteurs du logement social (partenaires sociaux, Union d'économie sociale du logement (UESL), collectivités locales, habitations à loyer modéré [HLM]) avaient pris conscience que cette question était une affaire urgente et collective, et non plus un domaine de spécialistes ou de passionnés.

Il a déclaré que, le problème étant vaste, il avait choisi de commencer à le traiter par une politique de l'habitat. Il a expliqué que, avec l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), la Caisse des dépôts et consignations (CDC), les organisations syndicales, l'Union sociale du logement (USL), le gouvernement avait diagnostiqué une utilisation trop parcellaire et confuse des lignes de crédit par des opérateurs, qui avaient en outre leur stratégie propre.

Il a souligné que la gestion par ligne de crédit, ou par opérateur, aboutissait à une sous-consommation des crédits attribués à la construction et à la réhabilitation de logements. Il a ajouté que le temps était un second problème, tant les opérations de rénovation étaient urgentes mais longues à mettre en œuvre puis à amortir, ce qui ne permettait pas de raisonner en termes d'annualité budgétaire.

Il a affirmé que l'ensemble des partenaires avait décidé de procéder par financement de projets (récupération de logements vacants, gestion des copropriétés dégradées, démolitions, reconstructions, accession sociale à la propriété), et non plus par financement de procédures.

Il a ensuite estimé les besoins en logements à 200.000 destructions, 200.000 créations, et affirmé la nécessité d'agir sur 200.000 réhabilitations lourdes, 200.000 rénovations plus légères, 100.000 récupérations de logements vacants (sur 2 millions de disponibles sur l'ensemble du territoire) et 200.000 copropriétés dégradées, pour un coût estimé à 30 milliards d'euros de travaux, financés par un guichet commun transparent.

M. Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, a insisté sur la nécessité de sortir d'une politique «de rustines» coûteuse au plan financier, humain et social.

Il a souligné que la double idée de guichet unique et de fiabilité dans le temps avait amené le Gouvernement et le Premier ministre à accepter l'idée d'une loi de programmation et d'orientation.

Il a montré qu'en sanctuarisant et en utilisant les crédits disponibles, cette opération devrait dégager près de 1,2 milliard d'euros supplémentaires par an, ce qui permettra de déclencher de nouvelles opérations.

Il a souligné qu'un débat existait sur la taille et les fonds propres des opérateurs par rapport à l'importance des quartiers concernés par ces opérations. Il a déclaré qu'il fallait renforcer les fonds propres et assurer la fongibilité des lignes budgétaires pour simplifier la vie des opérateurs en termes administratifs et financiers.

Mme Nelly Olin, rapporteur pour avis, a rappelé combien les élus de villes difficiles se réjouissaient de ce programme, en particulier afin de permettre une meilleure consommation des crédits. Elle a mis l'accent sur l'importance du rôle des services publics dans la politique de la ville et a demandé au ministre délégué les mesures qu'il envisageait de prendre pour renforcer leur présence dans les quartiers en difficulté.

Elle a ensuite interrogé M. Jean-Louis Borloo sur les mesures prévues afin de mobiliser l'initiative privée pour le développement économique des zones sensibles, et sur la modification du calcul de la dotation de solidarité urbaine (DSU), afin que les copropriétés en difficulté et les logements 1% situés en zones urbaines sensibles (ZUS) soient intégrés au contingent social.

Mme Nelly Olin, rapporteur pour avis, a enfin souhaité obtenir des précisions sur le calendrier et les modalités du dispositif de relance des zones franches urbaines (ZFU), en particulier en ce qui concerne le périmètre d'embauche.

M. Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, a rappelé qu'une grande partie du budget était consacrée aux villes en difficulté et aux associations qui ont une mission de service public et de solidarité. Il a constaté que 66 % des paiements n'étaient cependant effectués que dans les deux derniers mois de l'année, ce qui ne permettait pas une réelle fiabilité du financement et augmentait les risques de gel.

Il a annoncé que deux décisions venaient d'être prises pour remédier à cette situation : il s'agit, après la signature d'un protocole entre le sous-préfet à la ville et le maire, de permettre aux communes qui le souhaitent de gérer elles-mêmes les budgets qui leur sont alloués, ainsi qu'à leurs associations. Ce système fera l'objet d'une expérimentation sur deux ans. Il a indiqué que, dès le mois de janvier, pour les autres communes, serait mise en

place une contractualisation à trois ans, hormis pour les opérations pluriannuelles comme les grands projets de ville (GPV).

***M. Jean-Louis Borloo** a ensuite confirmé que le budget 2003 pour la ville était constant avec, en particulier le transfert des crédits de la section investissement du fonds de revitalisation économique, non utilisés, pour une aide d'urgence aux villes en difficulté.*

Il a ajouté que si le ministère de la ville était coproducteur, avec d'autres ministères, comme l'éducation nationale pour la lutte contre l'absentéisme, d'actions en faveur de la ville, il devait en revanche garder la maîtrise de la rénovation urbaine.

Il a annoncé qu'une lettre de mission, commune avec M. Renaud Dutreil, secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat et aux professions libérales et à la consommation, allait permettre une meilleure coopération du public et du privé dans la politique de la ville.

Il a reconnu par ailleurs que la DSU n'était pas suffisamment discriminante au profit des quartiers en difficulté. Il s'est prononcé en faveur du rétrécissement de l'assiette des bénéficiaires, sur quatre ou cinq ans, et de la mise en place d'un mode de calcul attaché aux problèmes à régler, et non à la population.

Il a proposé d'affecter 100 millions d'euros aux villes en difficulté, déplorant que ces villes soient en déficit lourd de fonctionnement.

Il a enfin annoncé que le débat avec la Commission européenne sur la reconduction des zones franches urbaines avait débuté et qu'il avait bon espoir de voir aboutir positivement la négociation. Il a évoqué à cet égard le rapport de M. Pierre André qui avait beaucoup aidé le Gouvernement dans son argumentation.

Il a expliqué qu'une déconnexion du territoire d'embauche par rapport au quartier de la ZFU paraissait déraisonnable, mais qu'il fallait réfléchir à l'idée d'une augmentation du taux d'embauche d'habitants tout en élargissant le périmètre pour permettre une plus grande souplesse du dispositif.

***Mme Françoise Henneron, rapporteur pour avis,** a rappelé l'annonce par le ministre délégué, à l'occasion du congrès de l'USL, d'une loi d'orientation et de programmation sur cinq ans en faveur du logement social.*

Elle a demandé à M. Jean-Louis Borloo de quelle manière allaient s'organiser les compétences et les actions du ministère de la ville et celles du ministère de l'équipement, des transports, du tourisme et de la mer, dans la mise en place de ce projet.

Elle a également demandé au ministre d'en exposer les grandes lignes, en particulier en termes de nombre de logements concernés, de coût et de mode de financement.

***M. Jean-Louis Borloo** a rappelé les ordres de grandeur précédemment évoqués et estimé le coût de ces opérations à 30 milliards d'euros, financés en particulier par la mutualisation et la sanctuarisation de l'ensemble des crédits.*

Il a souhaité que le financement puisse être mis en place par un guichet unique, la « mission du renouvellement urbain », regroupant les différents acteurs du logement social (UESL, USL, ANAH, CDC) sous l'autorité du ministre de la ville, et fonctionnant dans une logique de projet de manière permanente et à l'unanimité sous l'égide d'une commission nationale d'évaluation et de recours.

Il a précisé que le ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, conserverait la maîtrise des actions d'urbanisme et du logement privé.

***M. Eric Doligé, rapporteur spécial de la commission des finances,** a fait valoir que, pour réussir, il fallait de la volonté et des moyens financiers, et rappelé que, si la première existait, les moyens financiers n'étaient pas toujours bien utilisés.*

Il a estimé que la complexité des circuits était un frein à l'action des collectivités locales dans le domaine du logement social, de même que le poids trop important des directions départementales de l'équipement (DDE) dans la décision.

Il a par ailleurs évoqué la complexité de fonctionnement de l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA), qui nuisait à l'efficacité de l'utilisation de ses crédits, et souhaité que le ministre de la ville en soit le chef de file, en lieu et place des sept ministères qui en assurent la tutelle aujourd'hui.

***M. Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine,** a expliqué que l'EPARECA avait sa stratégie propre, celle d'un outil pour le renouvellement urbain utilisé à la demande d'un maire.*

Il a reconnu qu'il y avait un vrai problème de la place des communes dans la politique de la ville, mais que l'EPARECA n'avait pas vocation à tout régler. Il a annoncé qu'il ferait cependant partie du guichet unique.

Il a ensuite fait valoir que la question de la décentralisation de la politique du logement était un « sujet sénatorial », du fait de la nécessité de l'existence d'un lieu de regroupement des élus et du Gouvernement.

Il a considéré que le système actuel ne fonctionnait pas et que si le passage d'une logique de procédure à une logique de projets se présentait, le rôle du Gouvernement dans l'aide à la pierre n'était plus pertinent.

Il a souligné que la question méritait d'être étudiée plus précisément car si le monde HLM opérait une concentration, il ne fallait pas que cela crée un trop fort déséquilibre financier avec les autres acteurs, en particulier les communes.

Il a estimé que les aides à la personne devaient rester du ressort du Gouvernement, en tant qu'instrument de fiscalité et de solidarité nationale.

Il a mentionné que, lors du dernier congrès de l'USL à Lyon, les élus étaient apparus réservés sur la question de la décentralisation des politiques de logement, mais qu'il apparaissait clair à tous que la simplification administrative était indispensable et la décentralisation de l'ANAH possible.

M. Pierre André, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du plan, *s'est réjoui du pragmatisme du ministre délégué, formé sur le terrain, dans une commune difficile.*

Il a insisté sur le fait que la politique de la ville ne pouvait se limiter au social et a formulé le souhait que les politiques économiques (ZFU, EPARECA) dans ce domaine soient poursuivies et améliorées.

Il s'est ensuite prononcé en faveur d'une réintégration de la Délégation interministérielle à la ville (DIV) au sein du ministère de la ville, estimant qu'elle était un Etat dans l'Etat qui compliquait la vie des élus locaux.

Il a enfin évoqué le problème du contrôle des élus locaux sur les contrats de ville, évoquant à cet égard la nécessité d'un guichet unique.

M. Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, *a expliqué que le rôle actuel de la DIV était la conséquence de sa conception originelle, celle d'une instance de regroupement de spécialistes de la politique de la ville de chaque ministère.*

M. Gilbert Barbier *a évoqué la complexité des contrats de ville et a demandé au ministre s'il envisageait de simplifier les structures et de développer le pouvoir des élus face à la DDE et à la DIV.*

Il a insisté sur les problèmes de vacance des logements HLM, alors même qu'il existait une demande importante, et souhaité le déplafonnement du barème de revenus des HLM afin de permettre à un plus grand nombre de familles de se loger.

Il a enfin dénoncé la longueur et la complexité des procédures des opérations de renouvellement urbain (ORU).

***M. Roland Muzeau** a déclaré qu'il était pour le moment difficile de ne pas être d'accord avec M. Jean-Louis Borloo, mais il a constaté que le propos du ministre délégué cantonnait la politique de la ville à celle du logement sans mettre l'accent sur le rôle des services publics, ainsi que sur la vie économique et associative, qui aurait également besoin d'un guichet unique.*

Il a également convenu qu'il partageait l'opinion de M. Jean-Louis Borloo sur le problème des crédits non utilisés mais s'est élevé contre la perspective, en 2002, d'un nouveau gel des crédits de la politique du logement.

***M. Paul Blanc** s'est joint à M. Pierre André pour insister sur les aspects pragmatiques du budget et a félicité le ministre délégué pour sa politique du logement et son projet de reconduction des ZFU.*

Il a interrogé le ministre délégué sur le rôle des associations et sur l'évaluation de la politique de la ville dont l'insuffisance a été dénoncée par la Cour des comptes dans son rapport de février 2002. A cet égard, il a demandé à M. Jean-Louis Borloo quels moyens financiers et humains il envisageait pour améliorer cette évaluation.

***M. Guy Fischer** a constaté que les problèmes posés par la politique de la ville et les quartiers populaires étaient un enjeu pour les décennies à venir.*

Il a attesté qu'il y avait bien une accélération de la détérioration, en particulier une aggravation des inégalités et des discriminations, dans ces quartiers.

Il a ajouté que la mission des élus locaux était rendue plus difficile par la restructuration des offices HLM.

Il a également évoqué le problème du transfert des ressources de certaines communes à la communauté urbaine à partir du 1^{er} janvier 2003.

Il a enfin rappelé la nécessité de conserver un objectif de mixité sociale et s'est fait l'écho de l'importance des emplois-jeunes dans l'équilibre des quartiers populaires.

***M. Gilbert Chabroux** s'est déclaré a priori séduit par la force de conviction du ministre délégué.*

Il a indiqué qu'il était conscient de la dégradation de la situation mais a rappelé les combats d'arrière-garde qui avaient été menés sur le quota

de 20 % de logements sociaux introduit par la loi de solidarité et de renouvellement urbain.

Il a estimé que l'augmentation des crédits d'investissement et des opérations de démolitions-reconstructions n'était pas suffisante pour améliorer la vie des habitants de ces quartiers, comme l'ont prouvé les expériences précédentes de rénovation, et qu'il était nécessaire, à cet égard, de mieux prendre en compte le volet social.

Il a interrogé le ministre délégué sur le besoin de simplification des procédures pour les associations, sur l'avenir des emplois-jeunes, dont il a rappelé le rôle en matière de lutte contre la toxicomanie et leur importance dans les maisons de la justice et du droit, les régies de quartiers ainsi que sur le devenir des adultes-relais.

***M. André Lardeux** a salué la volonté de pragmatisme, de simplicité et d'efficacité du ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine.*

Il a estimé, à la suite de M. Eric Doligé, que si les « coproductions » pouvaient être intéressantes dans le domaine de la politique de la ville, le ministre de la ville devait en rester le chef de file.

Il a considéré que les contrats de ville s'étaient avérés décevants et complexes. Il a suggéré que le dispositif soit supprimé pour simplifier les dispositifs de la politique de la ville.

Il a constaté que si le logement n'était pas l'unique volet de la politique de la ville, il en était une des conditions nécessaires.

***M. André Vantomme** a mis l'accent sur le manque cruel de logements dans certaines régions, qui aboutissait à l'existence de longues files d'attente et de garanties exorbitantes demandées aux futurs locataires.*

Il a insisté sur la nécessité de mettre en place un cadre réglementaire pour limiter ces garanties et les ségrégations auxquelles elles aboutissent.

Il a également dénoncé le nombre important de logements vacants alors que certaines personnes n'avaient toujours pas de toit.

Il a demandé au ministre délégué que le terme « logement social », porteur d'a priori négatifs, soit remplacé par « logement locatif ».

*Répondant aux différents intervenants, **M. Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine**, a notamment reconnu qu'il fallait trouver une solution à la complexité des contrats de ville qui n'étaient souvent que le déguisement de procédures de financement ne permettant pas, de surcroît, de prendre les décisions au bon moment.*

Il a mis l'accent sur l'injustice résultant de la « concentration de la pauvreté individuelle et de la pauvreté collective ».

Il a vivement souhaité, à cet égard, une réforme du mode de calcul de la dotation de solidarité urbaine.

Il a rappelé que, au vu de l'ampleur de la tâche à accomplir, le ministère de la ville ne pouvait pas tout faire, et que pour cette raison devaient être développées des « coproductions », qu'il ne fallait pas confondre avec une cogestion.

Il a indiqué que la question du poids de la DDE sur le terrain nécessitait une réflexion approfondie.

Il a déclaré que la politique de la ville ne pouvait être conduite qu'avec humilité car aucun dossier n'était simple et les sensibilités politiques des instruments très différentes.

Il a réaffirmé que tout devait commencer par une politique du logement social et de renouvellement urbain.

Il a souligné qu'il était conscient des problèmes humains, mais que la question des emplois-jeunes devait être posée en termes de formation, de professionnalisation et d'identification des employeurs.

Il a estimé que le problème de la décentralisation de la politique du logement nécessitait plus de précision mais que le Gouvernement était très ouvert sur le sujet. Il a considéré que villes et offices d'HLM devaient d'abord s'entendre.

Il s'est montré choqué par le phénomène de vacance de logements et a indiqué qu'une procédure plus simple vis-à-vis des abandons manifestes allait être mise en place.

M. Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, a enfin considéré que le terme « logement locatif » recouvrait des catégories très différentes, mais qu'il n'avait pas d'a priori quant à une éventuelle évolution du terme du « logement social ».

II. EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le jeudi 24 octobre 2002, sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de Mme Nelly Olin sur le projet de loi de finances pour 2003 (crédits consacrés à la ville).

Mme Nelly Olin, rapporteur pour avis, a rappelé d'emblée que la Cour des comptes avait, en février dernier, dressé un bilan décevant des résultats et des modes d'action de la politique de la ville et avait mis en cause son efficacité et a souligné que ce rapport confirmait qu'un changement en profondeur était indispensable, d'autant que s'amplifiaient les problèmes auxquels étaient confrontées aujourd'hui les villes en difficulté.

Elle a estimé que le projet de budget pour 2003, premier de la nouvelle législature, se devait de comporter des orientations fortes annonçant le déploiement d'une nouvelle politique.

Mme Nelly Olin, rapporteur pour avis, a convenu qu'il présentait toutefois le caractère d'un budget de transition, puisque l'exercice 2003 s'inscrivait nécessairement dans la perspective de la prochaine loi de programmation et d'orientation, annoncée par le ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, qui donnera à la politique de la ville, en l'associant à celle du logement social, les moyens de son ambition.

Elle a rappelé que cette grande loi d'orientation et de programmation ferait l'objet d'une communication le 30 octobre en Conseil des ministres, qu'elle prévoyait la destruction de 200.000 logements insalubres, remplacés par de nouvelles constructions ; 1,5 milliard d'euros supplémentaires sur cinq ans seraient débloqués par l'Etat, permettant, par effet de levier, la mobilisation de 30 milliards d'euros auprès de tous les financeurs habituels de la ville et du logement social réunis au sein d'un guichet unique.

Abordant le projet de budget, elle a indiqué que les crédits de la ville pour 2003 s'élevaient à 371 millions d'euros, soit une légère progression de 0,6 % par rapport à 2002, exercice qui avait marqué la fin d'une période de forte croissance de ces crédits.

Elle a précisé que, au sein de cette enveloppe, les évolutions apparaissaient contrastées : les dépenses d'intervention, traditionnellement

les plus importantes, affichaient une baisse de 11,9 % du fait de la nette diminution de la section fonctionnement du fonds de revitalisation économique ; à l'inverse, les subventions d'investissement augmentaient de 54,1 % en raison d'un effort important en faveur des grands projets de ville et du renouvellement urbain.

Elle a indiqué que les crédits consacrés aux actions en faveur de la ville provenaient essentiellement de trois sources : l'Etat, les collectivités locales et les autres partenaires, parmi lesquels figuraient notamment la Caisse des dépôts et consignations et, par le biais de certains fonds, l'Union européenne.

Elle a observé que, si la participation de l'Union européenne, à hauteur de 221 millions d'euros chaque année, n'évoluait guère, celle des collectivités locales restait importante (plus d'un milliard d'euros), tandis que la Caisse des dépôts et consignations augmentait la sienne de 14,2 % et a regretté que, dans ce contexte, l'effort de l'Etat en faveur de la ville, tous ministères confondus, diminue de 3 % en 2003.

Mme Nelly Olin, rapporteur pour avis, a affirmé que le projet de budget lui semblait néanmoins bon, car il se voulait efficace.

Elle a insisté, à cet égard, sur le fort rattrapage des crédits de paiement, en progression de 54 %, qui prouvait que le Gouvernement se donnait les moyens d'agir concrètement. Dans un contexte budgétaire contraint, les dispositifs mis en place pourraient ainsi tous fonctionner de manière satisfaisante.

Elle s'est ensuite félicitée qu'au vu de leur succès sur le terrain, les grands projets de ville et les opérations de renouvellement urbain connaissent une importante augmentation de leurs crédits. Elle a mis l'accent sur le doublement de leur dotation en investissement et le triplement de celle allouée au fonctionnement. Elle s'est déclarée particulièrement satisfaite de cette dernière évolution particulièrement bienvenue pour les communes en difficulté, qui avaient bien souvent du mal à assumer les frais de fonctionnement de ce dispositif.

Enfin, le projet de budget lui est apparu efficace par la réforme qu'il comporte du fonds de revitalisation économique. Peu utilisé car trop complexe, le fonds de revitalisation économique voyait, en effet, sa section investissement intégrée au fonds d'intervention pour la ville dans un souci de simplification, et sa section de fonctionnement dotée d'un budget plus raisonnable de 20 millions d'euros.

Mme Nelly Olin, rapporteur pour avis, a convenu qu'il restait naturellement des points moins satisfaisants qui devraient être améliorés à l'avenir.

Elle a indiqué qu'il était en effet fondamental de développer plus avant la présence de l'Etat dans les quartiers, afin d'améliorer véritablement la vie quotidienne de leurs habitants.

Elle a également regretté que les opérations « ville-vie-vacances », qui avaient pourtant pour objet de prévenir la délinquance, n'aient pas vu leurs crédits augmenter.

Elle a, en outre, fait valoir qu'une simplification des procédures et des dispositifs de la politique de la ville s'avérait de plus en plus indispensable aux communes et aux associations, afin de leur permettre de mener leurs actions dans de bonnes conditions administratives et financières.

Elle a indiqué, par ailleurs, que, compte tenu des reproches justifiés de la Cour des comptes, il paraissait indispensable de développer un dispositif performant d'évaluation des actions menées, au niveau tant national que local.

Elle a enfin estimé qu'il restait à améliorer le système de la dotation de solidarité urbaine pour l'orienter en faveur des villes les plus en difficulté, en renforçant ses effets péréquateurs et en modifiant son mode de calcul. Elle a proposé que celui-ci prenne en compte, non seulement les logements en difficulté faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ou d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat, mais également les logements relevant du 1 % patronal situés à l'intérieur des zones urbaines sensibles.

Elle a reconnu toutefois que cette vaste question n'avait pas vocation à être résolue immédiatement dans le cadre d'un premier budget.

*Au-delà de l'analyse des crédits, **Mme Nelly Olin, rapporteur pour avis**, a souhaité insister sur la nécessité de reconduire le dispositif de zones franches urbaines pour permettre une réelle relance économique des zones concernées.*

Elle a constaté que les dispositifs alternatifs de développement économique des quartiers, les zones de redynamisation urbaine et le fonds de revitalisation économique s'étaient révélés peu efficaces, tandis que le Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC) et l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) avaient montré leurs insuffisances, au regard de l'importance et de l'urgence des besoins.

Elle a souligné qu'à l'inverse, les zones franches urbaines, instituées par la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, avaient montré toute leur utilité et leur efficacité.

Elle a précisé que le dernier rapport, remis au Parlement en juillet 2001, confirmait une augmentation du nombre de salariés en zone franche

urbaine, faisait apparaître que plus du quart des salariés ouvrant droit à exonération résidait dans ces zones et montrait que 75 % des établissements s'étaient installés après la mise en œuvre du dispositif.

Aussi **Mme Nelly Olin, rapporteur pour avis**, s'est-elle prononcée en faveur d'une relance des zones franches.

Elle a indiqué que, pour être efficace et crédible, en particulier vis-à-vis de la Commission européenne dont le gouvernement devra prendre l'attache, cette relance devait obéir à certaines conditions et ne pas concerner de nouvelles zones. Une relance pour une durée de cinq ans, identique à celle du premier dispositif, semblait raisonnable. Ces cinq années supplémentaires laisseraient aux zones concernées le temps de consolider leurs acquis, en termes d'emplois et de créations d'entreprises, et permettraient à ces quartiers de se développer durablement sans les enfermer dans un système économique dérogatoire du droit commun.

Elle a considéré que, pour être respectueux des engagements européens, ce nouveau dispositif devrait conserver une échelle locale d'aide aux petites structures de moins de 50 employés, dans la limite de 100.000 euros par entreprise sur trois ans, et s'appliquer à des zones qui ne se superposent pas à celle de la prime d'aménagement du territoire.

Elle a également observé que cette relance des zones franches devait coïncider avec une précision des contours de la loi.

Elle a regretté, à cet égard, que les réticences et les divergences d'interprétation de la loi de 1996 par certaines unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) aient été un frein à la bonne marche des zones franches urbaines.

Elle a ajouté que les raisons évoquées avaient été notamment le manque de précision des conditions d'exonération de charges sociales au regard du territoire d'embauche.

Il lui a semblé indispensable d'assouplir la règle de la localisation des emplois dans la zone franche urbaine, notamment pour les entreprises qui travaillaient dans les secteurs du transport, du bâtiment, ou encore du nettoyage. Si ces entreprises cherchaient un tant soit peu à se développer, elles ne pouvaient, en effet, cantonner leur activité à l'intérieur du strict périmètre de la zone franche.

Elle a proposé que les entreprises bénéficiaires des exonérations soient encadrées par un contrat de bonne conduite avec la zone franche dans laquelle elles se sont installées, afin d'éviter les phénomènes regrettables de « boîtes aux lettres » ou de départ de la société quand les aides arrivent à leur terme.

Mme Nelly Olin, rapporteur pour avis, a mis l'accent sur l'efficacité des zones franches qui faisait ressortir a contrario l'inefficacité des autres dispositifs de relance économique de la politique de la ville.

Elle a indiqué qu'il était urgent de démultiplier l'effort considérable des pouvoirs publics en favorisant l'initiative privée. Elle a souhaité que l'effet de levier de la politique de la ville soit amplifié pour faire face aux enjeux essentiels que constituaient l'activité économique et l'emploi dans les quartiers en difficulté.

Elle a déploré l'existence de freins et d'obstacles de toute nature, notamment réglementaire, mais aussi idéologique. Elle a déclaré qu'il convenait de s'y attaquer avec détermination pour que l'initiative privée accompagne plus fortement celle des acteurs publics et le prolonge durablement.

Mme Nelly Olin, rapporteur pour avis, a enfin souhaité attirer l'attention des commissaires sur la question des métiers de ville, système complexe et lacunaire, dont elle a estimé que, s'il répondait à de vrais besoins, il n'en devait pas moins être réformé en profondeur.

Elle a estimé que les métiers de la ville, rouage indispensable au bon fonctionnement de la politique de la ville, apparaissaient souvent comme une nébuleuse aux fonctions mal définies.

Elle a constaté que l'appellation « métiers de ville » regroupait, en effet, une réalité mouvante, intégrant tant les chefs de projets que les équipes opérationnelles, les fonctionnaires de l'Etat qui œuvraient dans ces métiers, ou encore les métiers de la médiation ou de l'animation.

Elle a indiqué que, sans nier l'utilité de certaines missions proposées dans le cadre de la politique de la ville, il apparaissait que la multiplicité des statuts, le manque de formation de certains des personnels concernés et l'insuffisante précision des missions nuisaient à la qualité des services et pouvaient laisser la place à toutes les dérives possibles.

Elle a déploré, en outre, que, en n'accompagnant pas son programme « nouveaux services emplois-jeunes » d'un volet formation obligatoire et en faisant des adultes-relais un dispositif sans garantie d'insertion, le précédent gouvernement ait enfermé les métiers de la ville dans une fiction d'emplois protégés, sans les rendre solvables par le secteur marchand.

Elle a estimé que, sans qu'elle ne devienne un droit, la voie de l'intégration dans la fonction publique voit ses règles clarifiées par l'organisation d'une préparation à certains concours pour les emplois-jeunes travaillant dans le domaine de la ville, par exemple.

Elle a enfin affirmé qu'il fallait aujourd'hui redonner une place au secteur et aux emplois privés dans la politique de la ville. Elle a indiqué qu'il fallait également revaloriser les métiers déjà existants qui œuvraient dans les quartiers, comme ceux de l'éducation nationale ou de la police, par exemple.

*En conclusion, **Mme Nelly Olin, rapporteur pour avis**, a constaté que les réformes à engager étaient multiples et a considéré que, si le présent budget de transition ne répondait pas à toutes les attentes, la priorité qu'il donnait à l'efficacité était le gage d'une ambition nouvelle pour les villes en difficulté.*

Aussi a-t-elle proposé à la commission d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à la ville.

***M. Gilbert Chabroux** a estimé que Mme Nelly Olin avait du mérite à défendre un budget auquel le ministre lui-même ne semblait pas croire, au vu des propos que, selon un hebdomadaire satirique, il aurait tenus lors des assises des travailleurs sociaux le 19 octobre à Marseille.*

***Mme Nelly Olin, rapporteur pour avis**, a rappelé qu'elle s'était prononcée pour un avis de sagesse en 2002, alors que le budget contenait de nombreux points négatifs.*

Elle a estimé qu'en matière de politique de la ville, il ne devrait pas y avoir de rivalités politiques, mais beaucoup d'humilité devant l'ampleur des problèmes à résoudre.

***Mme Gisèle Printz** a évoqué le problème des femmes battues et du manque de perspectives d'avenir pour les chefs de mission de la politique de la ville. Elle a également déploré la suppression des contrats emplois-solidarité dans les associations et les quartiers.*

***M. Guy Fischer** a regretté que les moyens de l'action de l'Etat en faveur de la ville soient globalement en baisse de 3 %.*

Il a mis l'accent sur l'augmentation des problèmes de ségrégation, en particulier au niveau scolaire et a déploré la remise en cause des emplois-jeunes qui apportaient une aide dans les quartiers, en particulier en tant que médiateurs.

Il s'est également inquiété des lacunes de la politique du logement social et de l'absence, au sein du gouvernement, d'un portefeuille consacré spécifiquement au logement

Il a évoqué les phénomènes de paupérisation et de communautarisation des commerces dans les grands quartiers populaires, et ce malgré les zones franches urbaines dont il a estimé le bilan contrasté.

M. Jean-Pierre Godefroy a indiqué qu'il fallait rester attentif au respect des engagements de l'Etat dans le cadre des contrats de plan Etat-régions, et vérifier que l'utilisation faite du 1 % soit réellement sociale.

Il s'est étonné des propos du rapporteur sur les zones franches urbaines et a souhaité que celles-ci ne voient pas leur périmètre figé si le dispositif était relancé. Il a souhaité qu'un état des lieux soit fait avant une telle relance.

M. André Lardeux a rappelé qu'il s'agissait d'un budget de transition et qu'il n'était pas nécessaire de dépenser plus, mais qu'il s'agissait de dépenser mieux.

Il a constaté que d'autres partenaires intervenaient dans la politique de la ville, à l'instar des collectivités locales, et a souhaité que la politique de la ville soit pilotée au niveau des communautés de villes. Il a déploré que beaucoup de règlements soient trop rigides pour permettre une utilisation de tous les crédits.

Mme Valérie Létard a affirmé que la mixité sociale passait par la rénovation urbaine. Elle a souhaité que, dans le cadre du programme de démolitions-reconstructions, ne soit pas oubliée la question des loyers de sortie après les réhabilitations, afin que ceux-ci ne soient pas supérieurs au plafond des aides à la personne.

Elle a estimé que les métiers de la ville devaient faire l'objet d'un vaste chantier. Elle a regretté que leur financement soit précaire et que soient souvent mis en première ligne des professionnels débutants ou des emplois associatifs à faible niveau de qualification, face à des populations difficiles à prendre en charge. Elle a proposé que ces postes soient réservés à des personnels compétents et que soit mis en place un système de tutorat pour les plus jeunes.

Elle a affirmé la nécessité de contrats pluriannuels entre l'Etat et les associations pour qu'un financement de l'Etat soit garanti en échange d'un engagement de la part des associations sur leurs actions et la formation de leurs personnels.

Mme Sylvie Desmarescaux a affirmé qu'il était nécessaire de mettre en place une politique de la ville efficace et simplifiée et s'est félicitée, à cet égard, de la mise en place d'un guichet unique de financement.

M. André Vantomme a fait valoir que voter contre le présent projet de budget serait rendre service au ministre, car une augmentation de 0,6 % des crédits n'était pas à la hauteur des ambitions annoncées.

M. Jean Chérioux a mentionné le problème des locaux commerciaux au pied des immeubles qui restent sans preneur du fait d'une politique absurde des loyers menée par les organismes HLM et les sociétés d'économie mixte (SEM).

Mme Gisèle Printz a souhaité que soit développée l'accès sociale à la propriété pour changer l'aspect des quartiers.

Après avoir entendu les réponses de Mme Nelly Olin, rapporteur pour avis, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la ville pour 2003.

Au cours de sa réunion du **24 octobre 2002**, la commission des Affaires sociales a émis un **avis favorable à l'adoption des crédits de la ville pour 2003**.