

N° 88

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1996.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1997. ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME XXIII

VILLE

Par M. Gérard LARCHER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, président ; Gérard Larcher, Henri Revol, Jean Huchon, Fernand Tardy, Gérard César, Louis Minetti, vice-présidents ; Georges Berchet, William Chevvy, Jean-Paul Émin, Louis Moinard, secrétaires ; Louis Althapé, Alphonse Arzel, Mme Janine Bardou, MM. Bernard Barraux, Michel Bécot, Jean Besson, Claude Billard, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Gérard Braun, Dominique Braye, Michel Charzat, Marcel-Pierre Cleach, Roland Courteau, Désiré Debavelaere, Gérard Delfau, Fernand Demilly, Marcel Deneux, Rodolphe Désiré, Jacques Dominati, Michel Doublet, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, Jean-Paul Emorine, Léon Fatous, Hilaire Flandre, Philippe François, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Ginésy, Jean Grandon, Francis Grignon, Georges Gruillot, Claude Haut, Mme Anne Heinis, MM. Pierre Hérisson, Rémi Herment, Bernard Hugo, Bernard Joly, Edmond Laurent, Jean-François Le Grand, Félix Leyzour, Kléber Malécot, Jacques de Menou, Louis Mercier, Mme Lucette Michaux-Chevvy, MM. Jean-Marc Pastor, Jean Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, Jean Puech, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Charles Revet, Roger Rigaudière, Roger Rinchet, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Josselin de Rohan, René Rouquet, Raymond Soucaret, Michel Souplet, André Vallet, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2993, 3030 à 3035 et T.A. 590.

Sénat : 85 et 86 (annexe n° 5) (1996-1997).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<i>Pages</i>
INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER - L'EFFORT FINANCIER CONSACRÉ À LA POLITIQUE DE LA VILLE	7
I. LES CRÉDITS SPÉCIFIQUES « VILLE »	9
II. LES CRÉDITS CONTRACTUALISÉS	12
III. LES CRÉDITS RELEVANT D'AUTRES MINISTÈRES CONCOURANT À LA POLITIQUE DE LA VILLE	13
IV. COÛT DES DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DE LA VILLE	15
V. LES CONCOURS DE L'UNION EUROPÉENNE ET DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS	16
CHAPITRE II - LE PACTE DE RELANCE POUR LA VILLE : PRÉSENTATION GÉNÉRALE	19
I. LA NOUVELLE GÉOGRAPHIE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	20
II. UNE « DISCRIMINATION TERRITORIALE POSITIVE » REPOSANT NOTAMMENT SUR DES EXONÉRATIONS FISCALES ET SOCIALES	21
A. LE RÉGIME APPLICABLE AUX ZONES DE REDYNAMISATION URBAINE (ZRU)	22
B. LE RÉGIME APPLICABLE AUX ZONES FRANCHES URBAINES (ZFU)	23
III. LA COMPENSATION DES COÛTS SUPPORTÉS PAR LES COLLECTIVITÉS LOCALES	26
CHAPITRE III - PREMIERS RÉSULTATS ET NOUVEAUX ENJEUX	27
I. LE DÉVELOPPEMENT DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET LA CRÉATION D'EMPLOIS	27
II. LA LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE ET L'AMÉLIORATION DU COURS DE LA JUSTICE	30
III. LE RÉTABLISSEMENT DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES ET L'AMÉLIORATION DE LA PRISE EN CHARGE SCOLAIRE ET PÉRISCOLAIRE	33
IV. LA RÉNOVATION ET LA DIVERSIFICATION DES LOGEMENTS ET LE DÉVELOPPEMENT DE LA MIXITÉ SOCIALE	35
V. LE RENFORCEMENT DES PARTENAIRES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	37

VI. L'AMÉLIORATION DES TRANSPORTS ET DE LA DESSERTE	39
CHAPITRE IV - CULTURE ET ANIMATION : DEUX LEVIERS À PROMOUVOIR	41
I. UNE RÉALISATION INNOVATRICE : LES PROJETS CULTURELS DE QUARTIER	41
II. LA CRÉATION D'UNE VÉRITABLE FILIÈRE « ANIMATION »	43
III. CONCLUSION : POLITIQUE DE LA VILLE ET LUTTE CONTRE L'EXCLUSION	45
CHAPITRE V - EXAMEN EN COMMISSION	47
ANNEXE - LISTE DES ZONES FRANCHES URBAINES	51

INTRODUCTION

Dans un discours prononcé au Havre le 29 septembre 1995, le Chef de l'Etat a tracé les grandes lignes de l'action du Gouvernement en matière de politique de la ville. Il déclarait :

« Dans les quartiers en difficulté, il ne faut pas se demander ou demander à la République une sorte de service minimum, mais bien le maximum, le meilleur de ce qu'elle peut donner. La nation se doit de mettre au service des plus faibles ce qu'elle a de meilleur. La nation doit servir les quartiers difficiles avec ses meilleurs fonctionnaires, ses meilleurs policiers, ses meilleurs professeurs. Les collectivités font un travail remarquable, et c'est nécessaire. Mais rien ne remplacera l'implication de l'Etat. Je veux le retour de la République, des valeurs de la République, partout sur notre territoire où elles ont été abandonnées. Les valeurs républicaines doivent reconquérir la France. Le chantier est immense, mais il est à la dimension d'un septennat.

J'ai demandé au Gouvernement de mettre toute sa politique au service de l'emploi. Il était temps de remettre l'homme au centre des choix économiques et sociaux. »

Le pacte de relance pour la ville, présenté le 18 janvier dernier à Marseille, tend, conformément aux vues énoncées par le Président de la République, à prendre à la racine le problème des quartiers en difficulté.

Tout le budget de la politique de la ville est destiné à soutenir cette politique ambitieuse. A cette fin, des moyens financiers importants sont dégagés, malgré un contexte budgétaire difficile.

Votre commission a constaté, tout au long de l'examen du projet de loi relatif à l'entrée en vigueur du pacte de relance pour la ville, la détermination du Gouvernement dans la conduite de cette politique. Elle ne méconnaît pas les difficultés qui se dressent et les écueils qu'il faudra éviter.

Aussi, votre rapporteur pour avis juge-t-il souhaitable que la représentation nationale soutienne cette politique courageuse et déterminée qui pourrait bien être une des dernières chances offertes à la France de venir à bout de la fracture territoriale, de l'exclusion sociale et de préserver le modèle d'intégration républicaine.

Votre commission souhaite également, dans le droit fil des travaux de la Commission spéciale du Sénat sur le pacte de relance, que la place des collectivités locales soit pleinement reconnue, en tant que partenaires de l'Etat, et elle estime que le maire doit être la cheville ouvrière de la politique de la ville.

MODIFICATIONS APPORTÉES AU BUDGET DE LA VILLE ET DE L'INTÉGRATION

Au titre IV, l'Assemblée nationale a majoré de 1,125 million de francs de crédits supplémentaires, au total, les chapitres 46-60 (Interventions en faveur de la politique de la ville et du développement social urbain) et 47-81 (Population et migrations - Interventions de l'Etat).

Au titre VI, elle a majoré de 2,025 millions de francs de dotations supplémentaires le chapitre 67-10 (Politique de la ville et du développement social urbain).

CHAPITRE PREMIER

L'EFFORT FINANCIER CONSACRÉ À LA POLITIQUE DE LA VILLE

Le budget consacré à la politique de la ville est plus important que les seuls crédits inscrits au « bleu » budgétaire « Ville et intégration ». A ceux-ci s'ajoutent, en effet, les dépenses fiscales accordées à l'occasion du pacte de relance pour la ville, les crédits européens et les concours de la Caisse des dépôts et consignations.

Au total, l'effort de la nation en faveur de la politique de la ville avoisine 11 milliards de francs.

Aux termes de l'article 115 de la loi de finances pour 1990, le Gouvernement doit présenter, chaque année, au Parlement un rapport relatif à l'utilisation de l'ensemble des crédits consacrés à la politique de la ville et du développement social urbain, qui prend la forme d'un fascicule budgétaire « jaune ».

En partant des données issues de ce document, votre rapporteur pour avis présentera tout d'abord l'effort global de la nation, avant d'en distinguer les diverses composantes, à savoir :

- les crédits spécifiques de la politique de la ville inscrits au « bleu » ville ;
- les crédits contractualisés des autres ministères, notamment consacrés aux contrats de Plan Etat-région ;
- les crédits ordinaires des ministères ;
- le montant des concours particuliers de la DGF (DSU et FARIF) ;
- les dépenses fiscales ;

- enfin, les crédits mis en oeuvre par la Communauté européenne et la Caisse des dépôts et consignations.

ÉVOLUTION DE L'EFFORT FINANCIER DE LA NATION EN FAVEUR DE LA POLITIQUE DE LA VILLE 1994-1997

(en millions de francs)

	1994	1995 AP ou DO LFI	1996 AP ou DO LFI	1997 AP ou DO LFI	Variation 1997/1996 en %
A.					
A-1. Crédits spécifiques ville (« bleu ville »)	911,58	1.411,11	1.469,80	1.400,48	- 4,7
A-2. Crédits relevant de divers ministères contractualisés (engagements de l'Etat dans les contrats de Plan)	1.315,88	1.429,19	1.438,42	1.353,59	- 6
A-3. Crédits d'autres ministères inscrits aux programmes d'actions des contrats de ville	654,77	744,45	745,00	745,00	-
A-4. Crédits relevant de divers ministères concourant à la politique de la ville	2.831,02	3.184,56	3.574,39	4.530,21	+ 27
A-5. Solidarité urbaine (loi du 13 mai 1991)	1.790	1.963,40	2.730,00	2.800,00	+ 2,5
dont Dotation de solidarité urbaine et fonds de solidarité des communes d'Ile-de-France	530	543	610	600	
TOTAL des crédits pour tous les départements ministériels	7.503	8.742,71	9.957,61	10.829,28	+ 8,7
B. Dépenses fiscales et compensations (contrepartie, d'exonérations diverses)	-	545,00	453,50	2.551,15	+ 63
A + B		9.287,71	10.411,11	13.380,43	+ 2,8
TOTAL des crédits budgétaires et des dépenses fiscales					
C. Fonds européens concourant à la politique de développement social urbain	43,55	436,62	785,00	1.124,00	+ 43,1
D. Programme développement solidarité de la CDC (protocole du 16 mars 1994 et avenant du 7 mai 1996)	1.400	2.039,00	2.650,00	4.150,00	+ 56,6
E. Programme C.I.F (protocole du 4 mai 1996)	-	-	1.000,00	-	-

Source : Fascicule budgétaire « jaune » politique des villes et du développement social urbain.

Votre commission observe que le projet de budget pour 1997 traduit bien la priorité accordée à la politique de la ville par le Gouvernement.

En effet, bien que les crédits inscrits au fascicule « bleu » intitulé « Ville et intégration » enregistrent une baisse de 4,6 %, ce qui a pour effet de les ramener au niveau de 1995, le total de ceux inscrits au budget pour tous les départements ministériels s'accroît de près de 10 %.

Votre commission estime cependant qu'il serait souhaitable que le montant du Fonds de solidarité des communes d'Ile-de-France (FSRIF), qui est estimé à 600 millions de francs, ne soit pas décompté au titre des crédits ministériels, puisqu'il traduit un effort de solidarité horizontal entre les collectivités de la région Ile-de-France et non pas un transfert du budget de l'Etat vers les collectivités locales les plus défavorisées. Sur ce point, elle estime que les conclusions de la Cour des Comptes qui notait, dans son rapport 1995, que les dotations du FSRIF « *trouvent une contrepartie dans un prélèvement opéré sur les revenus d'autres communes bénéficiant d'une situation fiscale plus favorable* », demeurent toujours d'actualité.

Le budget, globalement consacré à la politique de la ville, comprend, en outre, des crédits en forte augmentation : tant en ce qui concerne les crédits européens (+ 43 %) que les fonds provenant de la Caisse des dépôts et consignations et dont la hausse compense la réduction des moyens émanant du Crédit local de France.

Votre commission constate que l'évolution des crédits destinés à la politique de la ville est positive.

I. LES CRÉDITS SPÉCIFIQUES « VILLE »

Outre les crédits spécifiques inscrits au bleu budgétaire, cet agrégat comprend « les transferts en gestion » des crédits ville dont les deux principaux résultent du CAS-FARIF¹, pour 199 millions de francs et du FIV² pour 226 millions de francs.

¹ Compte d'affectation spéciale « Fonds d'aménagement de la région Ile-de-France ».

² FIV : fonds interministériel d'intervention pour la politique des villes.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS SPÉCIFIQUES « VILLE »
INSCRITS AU BUDGET GÉNÉRAL
1995-1997**

(en millions de francs)

	1995 AP ou DO LFI	1996 AP ou DO LFI	1997 AP ou DO LFI	Variation 1997/1996 en %
Concours de l'Etat				
Crédits spécifiques ville : Bleu Ville				
Fonds social urbain	100,00	240,00	200,0	- 16,6
Prévention de la délinquance	53,50	73,50	69,50	- 5,4
Fonctionnement de la DIV et animation du programme	29,00	27,00	22,95	- 45
Services publics de quartier	105,00	101,00	81,00	- 20
1 % associatif	16,115	15,00	14,50	-
Etudes	6,11	3,75	4,17	+ 11
Partenariat national	15,00	11,00	10,82	-
Contrats de ville Pact-urbains GPU et autres conventions	629,30	511,06	538,26	+ 5
Autres budgets				
Compte d'affectation spéciale - FARIF	175,00	184,00	199,00	+ 8
Transfert FIV	246,70	267,92	226,00	- 15
Transfert Ville-Vie-Vacances	21,50	21,50	21,50	-
Personnel DIV	13,89	14,07	12,78	- 13,7
TOTAL	1.411,1	1.469	1.40	- 4,7

(*) Estimation

Source : Fascicule budgétaire « jaune » précité.

La légère diminution de ces crédits résulte principalement de la réduction des crédits du fonds social urbain (- 16,6 %) de ceux affectés au financement des services publics de quartier (- 20 %) et des transferts du FIV. En sens contraire, les crédits affectés aux contrats de ville et ceux du FARIF s'accroissent respectivement de 5 et de 8 %.

On notera que le Fonds interministériel d'interventions pour la politique de la ville (FIV) a pour objet de « limiter le nombre des opérations cofinancées par plusieurs ministères et d'assurer une certaine fongibilité des crédits au niveau déconcentré », ce qui permet d'améliorer la gestion interministérielle des crédits.

Doté de 876 millions de francs au total en 1995, le FIV n'a consommé, en exécution, que 661 millions au cours de la même année. Les moyens qui lui sont affectés semblent donc suffisants pour lui permettre de

remplir sa mission. En 1997, les moyens alloués au FIV seront de 674 millions de francs, en baisse de 15 % par rapport à 1996.

Les tableaux reproduits ci-dessous reprennent l'ensemble de l'évolution du FIV depuis 1995. Ils montrent que le volume des crédits transférés en gestion par le ministère de la Culture croît de 50 % entre 1996 et 1997, pour atteindre près de 60 millions de francs, lesquels s'additionnent aux 15 millions de francs de crédits directement gérés par le ministère de la Culture, et qui seront examinés au paragraphe 3 du présent chapitre.

**BILAN DE LA MISE EN OEUVRE DU FONDS INTERMINISTÉRIEL
D'INTERVENTION POUR LA POLITIQUE DE LA VILLE (FIV)**

(en millions de Francs)

Ressources	1995	1996	1997
1 - Transfert en gestion			
Ministère de la Culture	20,00	40,00	60,00
Ministère de l'Environnement	4,10	4,10	2,00
Ministère de la Jeunesse et des Sports	44,60	42,12	33,00
Ministère de l'Aménagement du Territoire de la Ville et de l'Intégration (DATAR)	17,70	17,70	14,00
Ministère de la Justice	9,00	2,00	2,00
Ministère du Travail et des Affaires Sociales	151,30	162,00	115,00
Sous-Total	246,70	267,52	226,00
2 - Budget Ville			
Chapitres 46-60-10 et 67-10-20	629,30	511,06	448,26
TOTAL FIV	876,00	778,98	674,26

DÉPENSES D'INTERVENTION DU FIV - EXÉCUTION 1995

(en millions de Francs)

Accompagnement et maîtrise d'oeuvre	117,00
Action artistique et éducation culturelle	88,00
Intervention en faveur de la jeunesse et des sports	92,00
Action pour la promotion d'emploi	24,00
Structures d'insertion par l'économie	64,00
Action sociale en faveur des familles, de l'enfance et des jeunes	225,00
Prévention de la délinquance, de la récidive et aide aux victimes d'infraction pénale	51,00
TOTAL	661,00

Source : Fascicule budgétaire « jaune » précité

II. LES CRÉDITS CONTRACTUALISÉS

L'évolution des crédits contractualisés dans les engagements des contrats de plan, au titre de la politique de la ville, sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Comme on peut le constater, les crédits enregistrent une réduction de près de 6 %, laquelle est pour plus des trois quarts, imputable à la baisse des crédits du chapitre 65-48 du ministère du logement.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONTRACTUALISÉS
1995-1997**

(en millions de francs)

	1995 AP ou DO LFI	1996 AP ou DO LFI	1997 AP ou DO LFI	Variation 1997/1996 en %
Crédits relevant de divers ministères contractualisés aux CPER				
FAS	116,53	130,47	142,39	- 9,2
Logement Chapitre 65-48	1.091,26	1.082,95	1.014,20	- 6,2
RHI	80,00	80,00	80,00	-
FNADT Pact urbain	85,00	85,00	57,00	- 33
Autres ministères	56,40	60,00	60,00	-
TOTAL	1.429,19	1.438,42	1.353,59	- 6

Source : Fascicule budgétaire « jaune » précité.

**III. LES CRÉDITS RELEVANT D'AUTRES MINISTÈRES
CONCOURANT À LA POLITIQUE DE LA VILLE**

Une présentation exhaustive des crédits destinés à la politique de la ville doit également prendre en compte les 4,5 milliards de francs qui sont inscrits au titre de 16 départements ministériels différents et que présente le tableau ci-dessous.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS RELEVANT DES DIVERS MINISTÈRES
1995-1997**

(en millions de francs)

	1995 AP ou DO LFI	1996 AP ou DO LFI	1997 AP ou DO LFI	Variation 1997/1996 en %
Crédits relevant de divers ministères concourant à la politique de la ville				
Affaires étrangères	0,20	0,20	0,20	-
Équipement Logement	291,59	352,48	307,03	- 12,7
Culture	19,60	60,70	15,00	- 75,2
Intérieur	138,40	138,40	138,40	-
Aménagement du territoire	261,30	258,00	172,00	- 33
Éducation nationale	876,14	842,43	866,33	+ 2,8
Jeunesse et sports	6,00	26,28	39,71	+ 51
DOM-TOM	69,53	72,88	73,00	-
Intégration et lutte contre l'exclusion	26,54	62,38	70,97	- 13,8
Santé	629,68	664,80	694,00	+ 4,5
Justice	80,19	81,35	96,78	- 18,9
FAS - fonds d'action sociale	423,04	412,99	378,49	- 8,2
FISAC - fonds d'intervention pour la sauvegarde, la transmission et la restructuration des activités commerciales	8,83	13,60	144,00	+ 950
Fonction publique	3,82	4,00	4,00	-
Défense	27,00	38,70	53,10	+ 37
Coopération	2,20	2,20	2,20	-
Travail	330,50	543,00	1.405,00	+ 158
Transport	-	-	70,00	-
TOTAL	3.194,56	3.574,39	4.530,21	+ 26,7

Source : Fascicule budgétaire « jaune » précité

On constate, au total, que les moyens augmentent considérablement (+ 26,7 %) et que l'accroissement des crédits inscrits au titre du budget du travail représente 90 % de cette hausse. Le budget consacré au FISAC s'accroît également de façon très importante.

En revanche, votre commission observe que les « contributions » des ministères tels que la Culture, l'Équipement, l'Aménagement du territoire et la Justice enregistrent des réductions assez sensibles. Cette diminution est plus que compensée par un accroissement des crédits transférés en gestion au Fonds interministériel d'intervention pour la politique de la ville, comme indiqué ci-dessus.

IV. COÛT DES DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DE LA VILLE

Comme le montre le tableau ci-dessous, qui décompose la ventilation des différentes dépenses fiscales, le montant total qu'elles représentent en 1997 est estimé à plus de 2.5 milliards de francs et quintuple par rapport à 1996. Cette très forte augmentation résulte de l'intervention du pacte de relance qui comporte un large volet d'exonération fiscales et sociales.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DE LA VILLE 1995-1997

En millions de francs

	1995	1996	1997
	AP ou DO	AP ou DO	AP ou DO
	LFI	LFI	PLF
DÉPENSES FISCALES ET SOCIALES ET COMPENSATIONS (1)			
* Exonérations 2ème/3ème salariés	90,00	-	-
Sous-Total	90,00	-	-
* <u>Zone de Redynamisation Urbaine mesures applicables à partir de 1995</u>			
Exo. d'impôt sur les bénéfices	390,00	380,00	380,00
Réduc. des droits de mutation sur fonds de commerce	65,00	65,00	75,00
Exo TP compensées par l'Etat	-	8,50	8,50
Sous-Total	455,00	453,50	463,50
<u>mesures applicables en 1997 (projet de loi en cours)</u>			
Exo TP étendue aux établissements existants	-	-	440,00
Exo de charges patronales 50 premiers salariés	-	-	382,25
Sous-Total	-	-	822,25
* <u>Zone Franche Urbaine mesures applicables en 1997</u>			
Exo d'impôt sur les bénéfices	-	-	180,00
Exo TP	-	-	280,00
Exo. taxe foncière pour les propriétés bâties	-	-	80,00
Exo cotisations patronales 50 premiers emplois	-	-	725,40
Sous-Total	-	-	1 265,40
TOTAL GENERAL	545,00	453,50	2 551,15

(1) Estimations

Source : Fascicule budgétaire « jaune » précité

V. LES CONCOURS DE L'UNION EUROPÉENNE ET DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

Comme le montre le tableau reproduit ci-après, les fonds européens qui contribuent à la politique de développement social urbain atteignent un total de 1.124 milliard de francs, en hausse de près de 43 %. Les engagements de la Caisse des dépôts et consignations au titre des prêts projets urbains (PPU) sont stables à un niveau de 2.5 milliards de francs, en 1997. S'y ajoutent 1.5 milliard de francs de prêts accordés à l'occasion du pacte de relance pour la ville.

Au 30 septembre 1996, l'état de consommation des PPU s'élevait à 1.314 milliard de francs en émission et à 1.082 milliards de francs en versements.

Il convient cependant de noter que les besoins sont importants : selon une étude de la Caisse des dépôts, les crédits nécessaires à l'amélioration, sur trois ans, des logements dans les ZUS s'élèvent, au total, à plus de 10 milliards de francs.

ÉVOLUTION DES CONCOURS DE L'UNION EUROPÉENNE ET DE LA CAISSE DES DÉPÔTS 1995 - 1997

(en millions de francs)

	1995	1996	1997	Variation 1997/1996
C. Fonds européens concourant à la politique de DSU	436,62	785,00	1.124,	+ 43
dont objectifs 1, 2, 3	-	-	970,00	
dont PIC ¹	-	-	154,00	
D. Programme développement solidarité de la CDC				
Prêts projets urbains	1.889,	2.500,	2.500,	
PDS	150,00	150,00	150,00	
Prêts Pacte de Relance	-	-	1.500,	
E. Programme CLF	-	1.000,		

Source : Fascicule budgétaire « jaune » précité.

¹ PIC : Programmes d'initiative communautaire.

Les 1.124 millions de francs de crédits européens sont attribués à la France au titre des objectifs 1, 2 et 3 et au titre des programmes d'initiative communautaire (PIC).

● **L'objectif 1** est destiné aux zones en retard de développement, il permet d'attribuer 489 millions de francs aux trois arrondissements du département du Nord, sur la période 1994-1999, dont 190 millions au titre de l'exercice 1997.

● **L'objectif 2** vient en aide aux régions touchées par des reconversions industrielles. De 1994 à 1996, 90 contrats de ville ont bénéficié de 1.068,7 millions de francs, soit 970 millions au titre du fonds européen de développement régional, et 98,7 millions au titre du fonds social européen. Pour la période 1997-1999, le Gouvernement envisage, en outre, de consacrer de 19 à 31 millions de francs à 14 zones franches urbaines (ZFU) qui relèvent de l'objectif 2.

Au total, les crédits prévus au titre de l'objectif 2 seront de 530 millions de francs en 1997.

● **L'objectif 3** tend à lutter contre le chômage de longue durée et l'exclusion des jeunes. 250 millions de francs seront consacrés, à cette fin, en 1997.

Les programmes d'initiative communautaire (PIC) URBAN, REGIS et Emplois et ressources humaines contribueront également à la politique de la ville, pour un total d'environ 154 millions de francs.

Au titre du programme URBAN, destiné à l'aide aux quartiers en difficulté, la France a obtenu 360 millions de francs pour la période 1994-1996. Ces crédits bénéficient à Valenciennes, Roubaix-Tourcoing, Mulhouse, Marseille, Amiens, Aulnay, Les Mureaux et à l'Est lyonnais.

Pour la période 1997-1999, la France bénéficiera de 161 millions de francs au titre du programme URBAN, qui sera étendu à d'autres zones.

Le programme REGIS destiné aux départements d'outre-mer et le PIC Emploi et ressources humaines contribueront également, quoi que pour des montants plus limités, à la politique de la ville.

CHAPITRE II

LE PACTE DE RELANCE POUR LA VILLE : PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Le Pacte de relance pour la ville a été présenté par le Premier ministre et le ministre de l'Aménagement du Territoire, de la Ville et de l'Intégration, le 18 janvier dernier à Marseille.

Dans le droit fil d'une réflexion à laquelle le Sénat a contribué¹, à plusieurs reprises, au cours de ces dernières années, le Pacte tend à apporter une réponse globale aux problèmes de la ville. Cette réflexion part du principe que les difficultés des « quartiers difficiles » ne résultent pas essentiellement d'insuffisances architecturales et urbanistiques, mais bien plutôt de handicaps économiques et sociaux.

Le pacte de relance repose sur six objectifs principaux :

- la création d'activités et d'emplois ;
- le rétablissement de la paix publique ;
- le rétablissement de l'égalité des chances par une meilleure prise en charge scolaire et périscolaire ;
- la rénovation et la diversification des logements ;
- le renforcement des partenaires de la politique de la ville ;
- l'amélioration du fonctionnement et de la présence des services publics.

Afin de mener à bien les efforts en faveur de ces six priorités, le Gouvernement a choisi de mettre en oeuvre une double batterie de mesures, à la fois réglementaires et législatives. Les mesures réglementaires ont été

¹ Cf. par exemple, le rapport de la Mission d'information sur l'aménagement du territoire, Sénat, n° 334 (1993-1994).

prises, peu à peu, à compter du mois de janvier 1996. Quant aux dispositions législatives, elles figurent dans le projet de loi relatif à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville sur lequel la commission spéciale du Sénat a travaillé cet été et qui a été adopté au début du mois de novembre.

Votre commission estime que les six priorités du pacte de relance constituent les axes de toute politique de la ville.

Aussi présentera-t-elle, pour chacune d'entre elle, le bilan des politiques menées, avant l'entrée en vigueur du pacte de relance puis l'apport de celui-ci, tant en matière réglementaire qu'en terme de dispositions législatives.

Le Pacte de relance pour la ville tend, en premier lieu, à instituer une nouvelle géographie de la politique, plus précise, afin de concentrer les efforts. Il tend, en outre, à appliquer des mesures fiscales et sociales dérogatoires dont le coût est estimé à 1.265 millions de francs.

I. LA NOUVELLE GÉOGRAPHIE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Dans un cadre général, fixé par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, le Pacte de relance prévoit de créer ou de modifier, selon une structure pyramidale :

- 744 zones urbaines sensibles (ZUS) ;
- 350 zones de redynamisation urbaine (ZRU) ;
- 44 zones franches urbaines (ZFU).

Les zones de redynamisation urbaine, dont la liste sera fixée par un décret en Conseil d'Etat seront désormais déterminées en fonction de critères objectifs : la population, le taux de chômage, la proportion de personnes de moins de 25 ans sortis du système scolaire sans diplômes et le potentiel fiscal des communes.

Il est à noter, comme le faisait le rapporteur de la Commission spéciale chargée de l'examen du projet de loi relatif au Pacte de relance, que *« les critères de sélection des nouvelles zones de redynamisation urbaines étant distincts de ceux des zones « Pasqua », les nouvelles ZRU ne sont pas nécessairement sélectionnées parmi les anciennes. Environ 120 quartiers devraient ainsi être « déclassés ». Toutefois, les anciennes ZRU qui ne seront pas sélectionnées parmi les nouvelles ne perdront pas pour autant le bénéfice des mesures d'exception dont elles jouissaient. Ainsi, l'exonération de taxe*

professionnelle de plein droit pendant cinq ans qui était ouverte aux établissements créés ou étendus dans ces zones à partir du 1er janvier 1995, est maintenue pour les créations ou extensions intervenant jusqu'au 31 décembre 1996. »

Les **44 zones franches urbaines (ZFU)**, dont on trouvera la liste en annexe, ont été créées dans des communes qui connaissent :

- un taux de chômage supérieur à 13.5 % ;
- un pourcentage de jeunes de moins de 25 ans supérieur à 36 % ;
- un pourcentage de non diplômés supérieur à 29 % ;
- un potentiel fiscal inférieur à 3.800 francs.

Au total, la population des zones franches ne peut dépasser 1 % de la population française, ainsi que l'a demandé la Commission européenne.

A l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à la mise en oeuvre du Pacte de relance, la Commission spéciale du Sénat a considéré qu'il était essentiel de mettre en place dans ces ZFU un dispositif simple, qui s'inspire notamment de l'exemple des zones franches britanniques. Celles-ci ont, en effet, permis de créer de nombreuses entreprises et de nombreux emplois, alors même que d'autres pays d'Europe ont mis au point des zones franches dans le cadre de contraintes administratives trop lourdes et ont connu un échec retentissant.

Votre commission approuve donc les principes qui ont présidé à la création des ZFU.

II. UNE « DISCRIMINATION TERRITORIALE POSITIVE » REPOSANT NOTAMMENT SUR DES EXONÉRATIONS FISCALES ET SOCIALES

Le Pacte de relance prévoit d'aider les secteurs les plus défavorisés des zones urbaines, en proportion des difficultés qu'elles rencontrent.

Le principe de cette discrimination territoriale positive a d'ailleurs été admis par le Conseil constitutionnel qui a jugé, dans une décision n° 95-358 DC du 26 janvier 1995 que le « *principe d'égalité ne faisait pas obstacle à ce que le législateur édicte, par l'octroi d'avantages fiscaux, des mesures d'incitation au développement et à l'aménagement de certaines parties du territoire, dans un but d'intérêt général* ».

Ces mesures dérogatoires consistent principalement en des exonérations fiscales et sociales.

Il convient de souligner que les exonérations mises en place dans le cadre du Pacte de relance sont de portée générale. Elles s'appliquent sans que les collectivités aient à délibérer. Le système constitue donc une réelle avancée par rapport à la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 qui avait, certes, déjà ouvert aux collectivités locales la possibilité d'accorder des exonérations de taxe professionnelle, mais **sans aucune compensation par l'Etat**. De ce fait, seuls 42 communes, un département et trois communautés urbaines avaient institué cette exonération qui, en cinq ans, n'a pas permis d'exonérer qu'un million de francs de bases d'imposition.

Comparées aux exonérations de 1991, les exonérations instituées en 1996 couvrent un champ d'application très large en terme d'impositions et constituent une très importante dépense fiscale, estimée à **1.265 millions de francs**.

A. LE RÉGIME APPLICABLE AUX ZONES DE REDYNAMISATION URBAINE (ZRU)

Les exonérations instituées par la loi d'orientation n° 95-115 du 4 février 1995 qui s'appliquent aux zones de redynamisation urbaines demeurent en vigueur. Il s'agit :

- de **l'exonération de taxe professionnelle** pour la **création, l'extension, la décentralisation d'entreprises**, pendant une durée de cinq ans (a 52.11) la base nette exonérée étant plafonnée à un million de francs ;

- de **l'exonération de l'impôt sur les sociétés** accordée aux entreprises qui se créent dans les ZRU jusqu'au 31 décembre 1999, elle est totale pendant deux ans (a 44.I) ;

- de **l'exonération des droits de mutation sur les fonds de commerce** (a 44.11) ;

- de la **réduction de la taxe départementale de publicité foncière** (a 49) ;

- du **régime d'amortissement accéléré** des immeubles acquis ou construits dans les ZRU (a 56) ;

- de la déduction intégrale des redevances dues au titre du **régime du crédit bail immobilier** (article 57).

Le volet législatif du Pacte de relance pour la ville a apporté deux modifications importantes à ces dispositions. Il prévoit, en effet :

- **l'extension de l'exonération de plein droit de taxe professionnelle aux établissements existants**, dans la limite de 500.000 francs de bases exonérées par établissement et par an (article 3 du projet de loi). Votre rapporteur pour avis se félicite d'une mesure qui viendra en aide aux entreprises qui ont fait l'effort de se maintenir dans des quartiers sensibles :

- **la fixation d'un régime unique d'exonération de charges sociales patronales** pour une durée de douze mois, pour l'embauche des 50 premiers salariés de l'entreprise dans la limite d'une fois et demi le SMIC (article 18 du projet de loi).

Votre commission note, au surplus, que ce régime, applicable aux ZRU vaudra également pour les zones de revitalisation rurales (ZRR) et pour toutes les entreprises, quelle que soit leur forme juridique. Elle s'interroge cependant sur l'opportunité de l'exclusion des organismes mentionnés à l'article premier de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications. Elle estime qu'il serait souhaitable d'étendre à ces services publics -qui ont souvent une fonction sociale importante dans les quartiers- le bénéfice de cette exonération.

B. LE RÉGIME APPLICABLE AUX ZONES FRANCHES URBAINES (ZFU)

Quatre mesures spécifiques aux ZRU constituent de fortes incitations à l'emploi et à l'activité. Il s'agit :

- de l'exonération de plein droit de taxe professionnelle de **cinq ans dans la limite d'un plafond de 3 millions de francs de base nette** par entreprise et par an (article 4. B du projet de loi) :

- de l'exonération d'impôt sur les bénéfices pendant **cinq ans, dans la limite de 400.000 francs de bénéfices par an et par entreprise**, quelle que soit l'activité exercée (article 4.A du projet de loi) :

- de l'exonération de plein droit de **taxe foncière pour les Propriétés bâties d'une durée de cinq ans** pour les immeubles entrant dans

le champ d'application de la taxe professionnelle (article 4 D du projet de loi) :

- de l'exonération de plein droit de cotisations patronales de sécurité sociale pour une durée de cinq ans, dans la limite de 50 emplois équivalents temps plein (CDI et CDD d'au moins 12 mois), plafonnée à 1,5 fois le SMIC. Cette mesure est liée, en cas d'embauche, à une clause d'emploi de personnes résidant sur le périmètre de la zone franche urbaine (article 7 du projet de loi).

Cette mesure permettra de réaliser une économie de 47 à 71 % sur les charges sociales, comme le montre le tableau ci-dessous :

INCIDENCE DES MESURES D'EXONÉRATION DE COTISATION SOCIALE

(en francs)

Montant du salaire	Montant normal des charges	Montant des charges après application de l'exonération	Economie réalisée par l'entreprise en %
égal au SMIC brut	1 480	700	50
Salaire brut mensuel de 8 000 francs	3 045	880	71
Salaire brut mensuel de 15 000 francs	6 200	3 300	47

Source : Rapport n° 1 Sénat (1996-1997), rapport de la Commission spéciale précitée

Le tableau suivant récapitule l'ensemble des mesures d'exonérations fiscales et sociales applicables aux entreprises.

PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE ET COÛT ESTIMÉ DES MESURES EXONÉRATOIRES

Type d'entreprise	Taxe professionnelle	Impôt sur les bénéfices	Taxe foncière sur les propriétés bâties	Cotisations patronales	Autres exonérations
Entreprise nouvelle de 50 salariés au plus. Tous secteurs d'activité (commercial, non commercial, artisanal, industriel)	exonération pendant 5 ans dans la limite d'un montant de base nette imposable de 3 MF par établissement et par an	exonération pendant 5 ans dans la limite de 400 000 F de bénéfice par an et par contribuable (règle du « de minimis »)	exonération pendant 5 ans des immeubles entrant dans le champ d'application de la TP	exonération pendant 5 ans des cotisations patronales (3) dans la limite de 50 emplois (avec clause d'embauche de résidents si recrutement de plus de 5 salariés)	réduction à 0 % des droits de mutation pour les acquisitions de fonds de commerce
Certains secteurs d'activité (2)	idem	idem	idem	idem	idem
Autres secteurs d'activité. % du CAHT pour les échanges intracommunautaires et l'exportation < 15 % entre 1995 et 1998	idem	idem	idem	idem	idem
% du CAHT pour les échanges intracommunautaire > 15 % entre 1994 et 1998	option entre - exonération pendant 5 ans dans la limite de 500 000 F par an (régime ZRU) - exonération pendant 5 ans dans la limite de 3 MF en cas d'extension d'activité dans la zone (si augmentations de bases nettes)	idem (règle du « de minimis »)	option entre - exonération facultative pendant 2 ans (si exonération au titre de l'art. 44 sexies) - exonération de plein droit pour l'extension d'activité	exonération pendant 1 an des cotisations patronales (4) pour l'embauche du 1er au 50 ^e salarié (régime ZRU) exonération pendant 5 ans en cas d'extension d'activité et embauches nouvelles ayant pour effet d'accroître l'effectif (dans la limite de 50 salariés)	idem
Entreprise existante de 50 salariés au plus					
Entreprise nouvelle de plus de 50 salariés (régime ZRU) applicable si zone franche est classée ZRU)	exonération pendant 5 ans dans la limite de 1 MF par an pour les établissements de moins de 150 salariés (ZRU)	idem	exonération facultative pendant 2 ans (si exonération d'impôt sur les bénéfices au titre de l'art. 44 sexies du C.G.)	exonération pendant 1 an des cotisations patronales (4) pour l'embauche du 1er au 50 ^e salarié (ZRU)	idem
Entreprise existante de plus de 50 salariés (régime ZRU) applicable si zone franche est classée ZRU)	exonération pendant 5 ans dans la limite de 500 000 F par an pour les établissements de moins de 150 salariés	idem	idem (exonération facultative)	idem (exonération 1 an)	
COÛT ESTIMÉ en millions de francs	280	180	80	725	

Source : Fascicule budgétaire « jaune » précité

(1) 50 emplois équivalent temps plein à la date de création de l'entreprise ou d'instauration de la zone franche urbaine

(2) construction, commerce et réparation automobile, commerce de détail et réparation d'articles domestiques, hôtels et restaurants, taxis, santé et action sociale, services collectifs, sociaux et personnels, services domestiques

(3) assurances sociales, allocations familiales, accidents de travail, versement transport, contributions au fonds national d'aide au logement

(4) assurances sociales, allocations familiales, accidents de travail

III. LA COMPENSATION DES COÛTS SUPPORTÉS PAR LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Dans le texte proposé par le Gouvernement à l'examen du Parlement, le principe de la compensation était mentionné, mais l'article 4 paragraphe E du projet de loi renvoyait à la prochaine loi de finances le soin d'en prévoir les modalités.

La Commission spéciale du Sénat a estimé qu'il était souhaitable que les pertes de recettes subies par les collectivités locales du fait des exonérations de taxe professionnelle leur soient compensés, « *chaque année, à compter du 1er janvier 1997* ».

Cette compensation sera versée par le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle qui prend en charge l'exonération des pertes de recettes résultant :

- des établissements créés avant le 1er janvier 1997 ;
- des extensions d'établissements.

La Commission spéciale a souhaité que les modalités de la compensation figurent dans la loi elle-même, afin d'en assurer la pérennité.

CHAPITRE III

PREMIERS RÉSULTATS ET NOUVEAUX ENJEUX

I. LE DÉVELOPPEMENT DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET LA CRÉATION D'EMPLOIS

La **lutte contre le chômage** est la principale condition de réussite de la politique de la ville. Aussi figure-t-elle depuis plusieurs années au premier rang parmi les priorités affichées par les pouvoirs publics. Ainsi, le Comité interministériel des villes du 22 décembre 1994 a-t-il jugé souhaitable de réduire l'écart entre le taux de chômage, les quartiers prioritaires et les agglomérations où ils sont situés.

En 1995, a été créé le **contrat initiative-emploi** qui est destiné à l'insertion des demandeurs d'emplois de longue durée, des bénéficiaires du RMI, de l'allocation solidarité spécifique versée par le régime de solidarité d'indemnisation du chômage, des personnes âgées de plus de 50 ans privées d'emplois et des détenus libérés.

Le contrat prévoit qu'une aide de l'Etat s'ajoute à l'exonération du paiement des cotisations sociales patronales au titre des assurances sociales, des accidents du travail, des allocations familiales, laquelle court sur une durée de 24 mois.

L'effectif, fin août 1996, des personnes bénéficiaires d'un CIE était de 348.000. Chaque CIE fait l'objet d'une prime de 2.000 francs et d'une exonération de 1.680 francs de charges sociales.

Les **entreprises d'insertion** permettent également de créer ou de maintenir un nombre important d'emplois. Les moyens consacrés par l'Etat aux entreprises d'insertion sont maintenus ou en légère croissance (les crédits du chapitre 47-22 du fascicule « action sociale et solidarité progressent de

1.125 à 132 millions de francs, ceux figurant au titre du chapitre 44-76 du fascicule bleu « travail » restent stable au niveau de 320 millions de francs).

Le pacte de relance pour la ville consiste à appliquer une « thérapie de choc », afin de favoriser l'activité et l'emploi.

Votre rapporteur pour avis relevait dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 1996 que l'exonération de taxe professionnelle prévue par la loi d'orientation pour la ville n'avait été utilisée, de 1992 à 1995, que par 47 entreprises. Il était bel et bien nécessaire de réformer cette aide, afin de redynamiser ces zones et afin d'y créer une activité économique.

Rompant avec des mesures trop ponctuelles, le pacte de relance crée des **zones franches urbaines** déterminées d'après des critères objectifs, à savoir :

- une population supérieure à 10.000 habitants ;
- un taux de chômage supérieur de 25 % à la moyenne nationale ;
- une proportion de jeunes supérieure à 10 % ;
- un potentiel fiscal de moins de 3.800 francs par habitant.

La Commission européenne a approuvé le dispositif conçu par le Gouvernement français qui vise une population d'environ 500.000 personnes.

En outre, la loi n° 96-376 du 6 mai 1996 portant réforme du financement de l'apprentissage a prévu la **création de 100.000 emplois de ville en quatre ans**, pour les jeunes de 18 à 26 ans. L'aide de l'Etat sera de 75 à 35 % du coût de l'embauche entre la première et la cinquième année ou de 55 % par an pendant cinq ans. Il est à noter que des départements se sont engagés, en outre, à assumer 15 % du coût des emplois de ville.

Votre commission estime que ces emplois durables, offerts par les collectivités locales, les associations ou les entreprises délégataires de services publics permettront aux jeunes d'acquérir une formation et une qualification.

Le Pacte de relance a prévu un important dispositif, fiscal et social dont l'économie générale a été présenté au chapitre premier. Plusieurs dispositions ont, en outre, été adoptées pour favoriser le commerce et l'activité.

● **L'exonération de cotisations sociales des commerçants et artisans en ZFU**

Au cours de ses travaux, la commission spéciale a souhaité favoriser les personnes qui exercent, dans les zones franches, une activité non salariée et non agricole. Il ne lui est, en effet, pas apparu opportun de ne faire bénéficier que les entrepreneurs « entrants » dans les zones franches, alors mêmes que des **artisans-commerçants** : buralistes, boulangers par exemple ont résisté à la dégradation du cadre de vie et poursuivent leur activité, malgré l'insécurité. Aux termes de l'article 7 bis (nouveau) du projet de loi, ces personnes seront exonérées, dans les limites d'un taux et d'un plafond fixés par décret, du versement des cotisations sociales au titre de l'assurance maladie et maternité, de l'assurance vieillesse et des allocations familiales pendant une période de cinq ans à compter de la création de la zone franche, soit environ 45 % des charges sociales.

● **La création d'un comité d'orientation et de surveillance**

Créée par un amendement de la Commission spéciale du Sénat, cette instance sera chargée d'évaluer les conditions de mise en oeuvre des mesures dérogatoires et de prévenir les risques qui pourraient en résulter, telles que les distorsions de concurrence dans les zones et vis-à-vis des quartiers périphériques.

● **L'Etablissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA)**

Le titre III du projet de loi, dont le chapitre II est consacré aux dispositions relatives à l'**aménagement des espaces commerciaux et artisanaux** permettra, quant à lui, de lutter contre les « friches commerciales », grâce à un établissement chargé de « restructurer » les espaces commerciaux en déshérence, de les rendre rentables puis de les remettre sur le marché.

La Commission spéciale a également souhaité que les procédures conduites par l'EPARECA soient déconcentrées. A cette fin, elle a fait adopter un amendement tendant à ce que l'EPARECA puisse passer des conventions avec les communes ou les groupements de communes concernés.

Doté de prérogatives de puissance publique, et notamment du droit de procéder à des expropriations, l'EPARECA dispose de puissants moyens d'intervention. Une fois les espaces commerciaux et artisanaux réhabilités, il

pourra également concéder en location gérance les fonds commerciaux et artisanaux.

II. LA LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE ET L'AMÉLIORATION DU COURS DE LA JUSTICE

Une action de fond est conduite, depuis plusieurs années, afin de lutter contre la délinquance et d'assurer l'ordre républicain.

Votre commission estime, quant à elle, que cette politique est capitale. En effet, personne n'ira s'installer dans des quartiers où l'Etat ne parviendrait pas à assurer la sécurité des biens et personnes.

Dans cette lutte contre la délinquance, les personnels de police occupent une place essentielle. Aussi votre commission se félicite-t-elle de l'attribution d'une indemnité dite de « fidélisation » d'un montant mensuel de 500 francs, aux 35.000 personnels qui servent de façon continue depuis au moins cinq ans dans un même service situé en zone difficile. Elle note que le coût de cette mesure est de 155 millions de francs.

La formation des personnels de police fait l'objet de mesures spécifiques. D'une part, une formation aux problèmes de la ville est dispensée aux fonctionnaires de police les plus jeunes dont une forte proportion est affectée dans les quartiers difficiles.

En outre, une formation spécifique au titre de la lutte contre la toxicomanie et le trafic de stupéfiants sera dispensée à tous les fonctionnaires affectés dans les zones urbaines sensibles, à compter de 1996.

Depuis plusieurs années, des opérations sont menées, chaque année, afin de prévenir la délinquance : il s'agit des opérations « ville, vie, vacances » et « police insertion ville ». Elles s'accompagnent d'une politique de sanction tendant à rendre plus efficace le service public de la justice par le renforcement des maisons de justice et du droit et le recours à la médiation pénale.

● Les opérations ville-vie-vacances

Le budget consacré aux opérations ville-vie-vacances reste stable au niveau de 80,2 millions de francs.

Ces opérations, qui ont succédé aux opérations « prévention été » en 1993, sont destinées aux jeunes de 13 à 18 ans, ont permis d'accueillir 640.000 jeunes en 1995 contre 600.000 en 1994. Elles ont mobilisé 765 fonctionnaires de la sécurité publique.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE DE JEUNES PARTICIPANT
AUX OPÉRATIONS VILLE-VIE-VACANCES**

1993	1994	1995
535.000	600.000	640.000

Source : jeune budgétaire

● **L'opération police-insertion-ville**

Lancée en 1995, cette opération a pour but de permettre à des jeunes issus des quartiers difficiles d'entrer dans la police.

170 jeunes ont été retenus, dans le cadre d'un contrat-emploi-solidarité et parmi eux 34 ont été intégrés aux services de police soit après avoir réussi le concours de gardien de la paix, soit après avoir signé un contrat à durée indéterminée.

La création des **32 maisons de la justice et du droit** permet, dans le cadre d'une action judiciaire, de recourir à la médiation pénale, à la réparation pour les mineurs et à l'amélioration du suivi pour les personnes condamnés.

La **médiation pénale** évite un classement sans suite pur et simple. Elle a concerné 1.096 jeunes astreints à des mesures de réparation, sur un total de 33.648 médiations pénales instruites en 1995 contre 27.214 en 1994.

Plusieurs mesures importantes résultent également du Pacte de relance, elles concernent la **délinquance et la drogue**, tout spécialement. Depuis le vote de la loi n° 96-585 du 1er juillet 1996 portant modification de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, la justice dispose des moyens de lutter contre les conséquences désastreuses du sentiment d'impunité.

Ce texte permet de lutter efficacement contre le développement de la **délinquance juvénile**.

En effet, le rajeunissement de la délinquance des mineurs, et tout spécialement celle des 12-15 ans, constitue un danger auquel il convient

d'apporter des réponses juridiques, sociales, et éducatives appropriées. Les chiffres sont impressionnants ! Selon le ministère de l'intérieur, dans certains départements 50 % des personnes interpellées pour outrage et violence sur des fonctionnaires de police et 23 % des personnes mises en cause pour port d'arme illicite sont des mineurs.

A l'occasion du Pacte de relance, **50 unités d'encadrement renforcé** ont été créées. Des jeunes pourront être placés par décision judiciaire dans ces petites structures, afin de mettre fin à leur dérive dans la délinquance.

Afin d'améliorer l'encadrement de ces jeunes, le nombre d'éducateurs travaillant dans ces unités sera renforcé.

Le Pacte a, en outre, prévu une centralisation des données sur les capacités disponibles dans les structures d'accueil destinées aux jeunes en danger.

La coopération entre les services judiciaires et administratifs est également renforcée. La généralisation des conventions entre les tribunaux et les départements et services d'aides sociale à l'enfance, permettra à ceux-ci de signaler aux juridictions les problèmes posés par les mineurs en danger. De même, la signature de conventions entre les parquets, les services de police et les établissements scolaires, afin de permettre de sanctionner dans des délais très brefs les délits commis en milieu éducatif, constitue une importante avancée.

Au total, le ministère de la justice a entrepris une politique de traitement « en temps réel » des procédures pénales.

Depuis plusieurs années, votre rapporteur pour avis est soucieux de voir renforcer le dispositif de **lutte contre la drogue**. Aussi a-t-il noté avec intérêt, d'une part, les actions de prévention menées par la direction de l'action sociale grâce à l'amélioration de la formation des travailleurs sociaux, des gardiens d'immeubles et à la création de lieux d'écoutes, dans le cadre du plan de lutte contre la toxicomanie lancé par le Gouvernement, en septembre 1995.

La lutte contre la drogue est indissociable d'une action courageuse contre la délinquance juvénile, 20 à 25 % des délits étant liés à la drogue.

Votre commission constate que l'ensemble de ces mesures commencent à porter leurs premiers effets. Selon la direction centrale de la sécurité publique, le nombre des faits délictueux constatés enregistre une diminution de plus de 4 % entre 1994 et 1995, tandis que la part des faits élucidés s'accroît de 1.6 %. En outre, les statistiques du premier semestre 1996 tendent à montrer une légère diminution de la délinquance des

mineurs (- 0,8 %) et une baisse de la délinquance des plus jeunes sur la voie publique (- 2 % environ).

Votre commission a également noté la création de brigades anti-criminalité (BAC) dont la mission est de lutter contre la petite et moyenne délinquance et contre les violences urbaines. A la date du 31 décembre 1995, 3.472 fonctionnaires de police étaient répartis entre 292 BAC locales et 5 BAC départementales. En 1996, deux nouvelles BAC ont été créées dans le Val d'Oise et la Seine-et-Marne, tandis que la compétence de la BAC de Nîmes était étendue à tout le département du Gard dans le cadre d'opérations ponctuelles.

III. LE RÉTABLISSEMENT DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES ET L'AMÉLIORATION DE LA PRISE EN CHARGE SCOLAIRE ET PÉRISCOLAIRE

L'action en faveur de l'école est un levier essentiel de la politique de la ville. Elle prend la forme, depuis plusieurs années, d'un renforcement des moyens humains et matériels et d'une ouverture accrue des établissements grâce à l'opération « école ouverte ».

Au titre du renforcement des moyens en personnel, votre rapporteur pour avis relève qu'une série de primes est attribuée aux personnels exerçant dans les quartiers sensibles. Elles revêtent la forme d'une bonification indiciaire accordée aux personnels enseignants, d'éducation et de documentation ainsi qu'aux personnels administratifs, techniques, ouvriers et au personnel de santé. Le coût de cette bonification est de 80 millions de francs.

Dans les 175 établissements dits « sensibles », l'administration de l'éducation nationale a prévu d'accroître le taux d'encadrement des élèves, par les conseillers d'éducation et maîtres d'internat et d'améliorer les conditions d'enseignement en doublant le nombre des professeurs principaux.

Dans le cadre du nouveau contrat pour l'École qui résulte de la loi de programmation n° 95-836 du 13 juillet 1995, plusieurs mesures ont également été prises dans les ZEP, à savoir :

- le passage à 25 élèves en moyenne par classe de maternelle et l'accueil des enfants de deux ans ;
- le renforcement du nombre des personnels médico-sociaux ;

- la mise en place d'études dirigées et surveillées au collège.

Quant à l'opération **Ecole ouverte** qui permet d'accueillir des jeunes pendant les périodes où les établissements scolaires sont, en principe, fermés, afin de leur permettre d'y avoir des activités éducatives, culturelles, sportives et de loisirs, elle a permis d'accueillir 19.000 jeunes en 1995, dans 128 établissements.

Votre commission relève, qu'en outre, le Pacte de relance pour la ville prévoit d'étendre le dispositif aux jours de congés inclus dans l'année scolaire, tels que les mercredis et les samedis. Elle se félicite de cette adaptation des services publics aux besoins des populations.

La modification de la géographie, par le Pacte de relance, n'est pas sans effet sur la géographie des zones d'éducation prioritaires, qui font l'objet de mesures renforcées.

Votre commission constate que, suivant les recommandations qu'elle émettait en 1995, une **harmonisation des zones d'éducation prioritaires (ZEP) et de la politique de la ville** a été entreprise. En septembre 1996, le taux de recouvrement entre les 558 ZEP, dans lesquelles 1.2 million d'élèves sont scolarisés au sein de 6.180 établissements scolaires, et les zones urbaines sensibles (ZUS) était de 70 %.

Le Pacte de relance pour la ville a également prévu que le **soutien scolaire** serait valorisé et qu'il pourrait être pris en compte dans le cursus universitaire. A cette fin, le Conseil supérieur des universités a été saisi, afin d'examiner les modalités de cette réforme.

Sur ce point, votre rapporteur pour avis tient à marquer sa préoccupation sur l'incidence de la réforme du service national sur les personnels mis à disposition de l'éducation nationale. Il a constaté que les 4.700 appelés qui servaient actuellement dans le cadre du « **service ville** » réalisaient un travail remarquable. Aussi souhaite-t-il que la réforme du service national ne prive pas la politique de la ville d'une de ses « forces vives ». Il considère, en conséquence, qu'il serait judicieux qu'une forme de « service ville » soit pérennisée.

D'un point de vue global, le ministère de l'éducation nationale a attribué aux ZEP des **moyens supplémentaires**, au cours des trois dernières années, afin d'alléger les effectifs dans les classes. Ainsi, le nombre de postes d'enseignements du premier degré est-il passé, dans les ZEP de 2.650 en 1993-1994 à 3.080 en 1995-1996.

IV. LA RÉNOVATION ET LA DIVERSIFICATION DES LOGEMENTS ET LE DÉVELOPPEMENT DE LA MIXITÉ SOCIALE

Depuis le début des années 1990, les pouvoirs publics ont rangé la mixité sociale au nombre des objectifs fondamentaux de la politique de la ville. Le Pacte de relance a, quant à lui, poursuivi l'action entamée dans cette voie.

● Les résultats des mesures antérieures au Pacte de relance

Depuis le vote de la loi d'orientation pour la ville, les pouvoirs publics ont cherché à renforcer les politiques locales du logement, spécialement par l'institution de programmes locaux de l'habitat ou PLH.

Fin 1995, sur 328 communes classées en zones urbaines sensibles, 38 % étaient dotées d'un PLH ou avaient entamé son élaboration.

En outre, afin d'améliorer le parc de logements sociaux, une convention a été signée en 1995 entre les représentants des organismes de HLM et l'Etat. Ce document prévoit la réhabilitation de 60.000 logements de 1995 à 1999.

Une action a également été entreprise en faveur du parc privé. Dans le cadre des contrats de villes des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) ou des programmes sociaux thématiques (PST), elles sont réalisées, avec le soutien de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat. Leur montant s'élève à 136 millions de francs en 1996.

Votre commission estime que toutes ces mesures qui tendent à préserver la mixité, dans le cadre d'une conception très large du logement social « de fait », doivent être encouragées et poursuivies.

● Les mesures issues du projet de loi relatif au Pacte de relance

Le Pacte de relance permettra également de rénover **50.000 logements dégradés** grâce à des prêts locatifs aidés financés par la Caisse des dépôts et consignations, à un taux de 4,8 % et pour un montant global de 5 milliards de francs.

En outre, le Gouvernement a prévu, d'une part, la construction de **80.000 logements sociaux** grâce à des prêts locatifs aidés (PLA) et des PLA-TS (très sociaux) et, d'autre part, la réhabilitation de 120.000 logements

HLM. De surcroît, la réduction du taux de TVA sur le logement social de 20,6 à 5,5 % doit permettre de favoriser la construction de ces logements.

Deux autres mesures ont retenu l'attention de votre rapporteur pour avis. Il s'agit de l'exemption du supplément de loyer de solidarité dans les logements HLM des quartiers sensibles, par la loi n° 96-162 du 4 mars 1996 relative au supplément de loyer de solidarité, et de la création de 1.000 emplois de ville pour des fonctions de gardiens d'immeubles, prévue par un protocole entre l'Etat et l'Union nationale des fédérations d'organismes HLM, en date du 6 juin 1996.

Au surplus, le projet de loi portant pacte de relance a prévu une série d'importantes dispositions en faveur du logement.

Le projet de loi a **rangé la mixité sociale au rang des objectifs poursuivis par les programmes locaux de l'habitat** (article additionnel avant l'article 31).

Il a également posé l'obligation de **créer une conférence intercommunale du logement** dans les communes comprenant une zone urbaine sensible.

Afin de favoriser l'investissement locatif et la réhabilitation des immeubles dans les quartiers sensibles, l'article 5 du projet de loi a permis **l'imputation des déficits fonciers résultant de travaux de réhabilitation effectués sur des immeubles situés dans les ZFU.**

L'article 6 du projet de loi crée une **réduction d'impôt en faveur des investissements locatifs**, qui permettra d'accroître la mixité sociale.

Enfin, pour lutter contre la précarisation des revenus due à la perte d'un emploi, l'article 35 du projet de loi prévoit **l'ouverture des fonds de solidarité pour le logement aux propriétaires occupants.**

Afin de faciliter la réhabilitation des **copropriétés dégradées**, l'article 34 du projet de loi a permis d'opérer des **expropriations** dans celles-ci.

De même, a-t-il été prévu de **dispenser de l'agrément** prévu à l'article L.510-1 du code de l'urbanisme, l'installation d'activités professionnelles dans les ZFU.

On notera également plusieurs mesures destinées à **répondre aux problèmes urbanistiques et de cadre de vie posé dans les quartiers en difficulté.**

Le premier chapitre du titre III du projet de loi relatif à la mise en oeuvre du Pacte de relance prévoit la création **d'établissements publics d'aménagement urbains** chargés de conduire des opérations de restructuration urbaine (article 21) et d'associations foncières urbaines (article 22), qui sont des associations syndicales de propriétaires également dotées de prérogatives de puissance publique, afin de contribuer aux opérations de restructuration urbaine.

Au titre des mesures destinées à **restaurer le cadre de vie**, il y a lieu de retenir la possibilité d'établir un « *plan de sauvegarde* » (article 33) visant à « *restaurer le cadre de vie des occupants d'un groupe d'immeubles bâtis ou d'un ensemble immobilier déterminé, à usage d'habitation ou à usage mixte professionnel, commercial et d'habitation* » dans les ZUS.

V. LE RENFORCEMENT DES PARTENAIRES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Les travaux de la Commission spéciale du Sénat sur le projet de loi relatif à la mise en oeuvre du Pacte de relance pour la ville ont bien mis en lumière l'importance du partenariat entre les forces vives qui contribuent à sa réussite aux côtés de l'Etat : les collectivités locales, les associations tout particulièrement.

Plusieurs dispositions récemment entrées en vigueur permettent aux communes et aux autres de bénéficier de moyens supplémentaires, dans le cadre de procédures plus souples.

● La réforme de la dotation de solidarité urbaine

La loi n° 91-429 du 13 mai 1991 modifiée par la loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 a institué une dotation de solidarité urbaine (DSU), qui constitue une partie de la dotation d'aménagement qui appartient à la dotation globale de fonctionnement.

Afin de recentrer la DSU sur les communes les plus en difficulté, une loi n° 96-241 du 26 mars 1996 en a modifié les critères de calcul.

La loi précitée a :

- modifié la pondération des critères de l'indice d'éligibilité, afin de privilégier la prise en compte des bénéficiaires d'aides au logement, qui constitue un critère des charges sociales supportées par la commune :

- simplifié la définition du logement social retenue pour le calcul de la DSU :

- supprimé les effets de seuil en matière d'attribution :

- fixé pour 1996 une clé de partage favorable à la DSU au sein de la dotation d'aménagement :

- institué un mécanisme de garantie pour les communes devenues inéligibles du fait du nouveau mode de calcul.

Du fait de la réforme, la DSU a augmenté de 50 % en 1996, atteignant 2.1 milliards de francs. Ce montant est réparti entre 673 communes où vivent 21.6 millions d'habitants.

● **Les mesures en faveur des associations**

Dans son rapport sur le budget de la ville du projet de loi de finances pour 1996, votre rapporteur pour avis jugeait souhaitable que les **subventions aux associations** soient accordées de façon pluriannuelle, afin de permettre de stabiliser les personnels et de pérenniser les actions.

Aussi estime-t-il que la **contractualisation des ressources des associations sur trois ans et l'accélération des procédures de paiement** pour les subventions inférieures à 300.000 francs (50 % du montant pouvant être accordé dès la décision d'attribution) constituent des avancées importantes dans le cadre du partenariat entre la puissance publique et les acteurs privés.

Le partenariat avec la Caisse des Dépôts et Consignations et le Crédit local de France (CLF) est également encouragé : aux termes d'un protocole d'accord signé avec l'Etat, La Caisse distribuera, en 1996 et 1998, à 7.5 milliards de prêts aux communes à un taux de 5,5 % pour l'amélioration et l'entretien des logements sociaux. Quant au CLF, il est prévu qu'il distribue un milliard de francs de prêts pour financer des équipements dans les zones urbaines sensibles.

Le projet de loi relatif à la mise en oeuvre du Pacte de relance pour la ville prévoit, quant à lui, d'une part, la création de comités consultatifs de quartier et, d'autre part, la possibilité d'instituer des fonds locaux associatifs pour faciliter la mise en paiement des subventions au profit des associations.

La Commission spéciale du Sénat a tenu à ce que les **comités consultatifs de quartiers**, créés à l'initiative du conseil municipal dans

chaque quartier situé en ZRU, soient présidés par un membre du conseil municipal désigné par le maire. Afin de ne pas alourdir les procédures, elle a également jugé souhaitable que les comités consultatifs de quartier puissent présenter au maire des propositions concernant tout problème d'intérêt communal (article 37).

S'agissant des fonds locaux associatifs, le Sénat, suivant sa Commission spéciale, a souhaité que la création des fonds locaux associatifs conserve le caractère consensuel, d'une convention entre l'Etat et les communes et leurs groupements qui sont libres de les créer (article 38).

VI. L'AMÉLIORATION DES TRANSPORTS ET DE LA DESSERTE

Votre commission a fait observer, dans un rapport¹ sur la politique de la ville, élaboré en 1992, l'importance du « *désenclavement* » des quartiers, grâce à la desserte par les transports en commun. Un volet du Pacte de relance est consacré au lancement d'un programme triennal **d'amélioration de la desserte et de la qualité des transports en commun** dans les quartiers qui bénéficient d'un contrat de ville. L'amélioration du service consistera en une multiplication de la fréquence des liaisons et des points d'arrêt et terminus, et en un renforcement des moyens humains -et spécialement des agents d'accompagnement- au service des passagers.

Afin que cette politique volontariste de renforcement des services publics bénéficie aux habitants des quartiers en difficulté, une convention a été passée, le 5 septembre 1996, entre les entreprises de transports publics : RATP, SNCF et Union des transports publics (UTP).

Le dispositif ambitieux qui sous-tend le Pacte de relance pour la ville doit permettre de combler les lacunes qu'une approche trop urbanistique avait laissé subsister.

On notera, enfin, que le Pacte de relance laisse subsister l'ensemble des instruments contractuels de la politique de la ville auxquels est consacré l'encadré ci-après.

Votre commission, qui considère que la politique de la ville doit être conçue et menée dans la durée, se félicite de la complémentarité entre les programmes en cours et les nouvelles initiatives nées du Pacte de relance pour la ville.

¹ Rapport d'information n° 107 (1992-1993) sur la politique de la ville.

LE CADRE CONTRACTUEL DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

La politique de la ville laisse une large place au partenariat entre l'Etat et les collectivités locales, sur la base des contrats de ville, des PACTs urbains et des conventions de sortie des opérations de quartier du Xe plan et des grands projets urbains.

On dénombre actuellement :

- **214 contrats de ville**, destinés à lutter contre l'exclusion à l'échelle des villes et des agglomérations :
- **9 programmes d'aménagement concerté du territoire** ou PACTs urbains, qui sont conduits par la DATAR et la DIV ;
- **les conventions de sortie des opérations de quartier** du Xe plan qui bénéficient aux communes qui n'ont signé ni contrat de ville, ni PACTs urbains, afin d'achever les opérations en cours ;
- **les douze grands projets urbains** qui permettent d'opérer une restructuration urbaine profonde au moyen de structures de maîtrise d'ouvrage spécifiques.

CHAPITRE IV

CULTURE ET ANIMATION : DEUX LEVIERS À PROMOUVOIR

Dans son rapport sur le projet de budget pour 1996, votre rapporteur pour avis avait mis l'accent sur le rôle joué par les grands équipements culturels dans la politique de la ville. A cette époque, il avait notamment souligné le rôle assumé par le site de la Villette, à Paris.

Il souhaite, cette année, souligner les premiers résultats des projets culturels de quartier et rappeler l'opportunité de la création d'une filière « animation ».

I. UNE RÉALISATION INNOVATRICE : LES PROJETS CULTURELS DE QUARTIER

Les **29 projets culturels de quartier** ont été lancés en plus des actions culturelles prévues par les contrats de ville, grâce à un partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, les 29 projets précités concernent Bordeaux, Cournon d'Auvergne, Chalon-sur-Saône, Lorient, Dreux, Epernay, Montbéliard, Argenteuil, Saint-Denis, Mantes-la-Jolie, Sarcelles, Perpignan, Nancy, Thionville, Tarbes, Toulouse, Lille, Caen, Hérouville-Saint-Clair, Le Havre, Le Mans, Amiens, Cognac, Marseille, La Seyne-sur-Mer, Saint-Denis-de-la-Réunion, Lyon, Saint-Etienne.

Il est à noter que chaque projet culturel est parrainé par une personnalité : Sonia Rykiel, Barbara Hendricks, Costa Gavras, Yehudi Menuhin, Jean Nouvel, Mathieu Kassovitz, notamment.

Le coût de ces programmes¹, pour le ministère de la Culture, est d'environ 40 millions de francs. Les collectivités locales participent, quant à elles, à ces opérations pour environ 26 millions de francs, au total.

Votre commission se félicite du lancement de ces opérations qui répondent au souhait exprimé par le Chef de l'Etat au Havre, dans son discours de septembre 1995.

Elle observe cependant qu'il serait judicieux d'aider les collectivités locales à renforcer leur action en la matière. En effet, selon les statistiques les plus récentes, les communes prennent en charge 40,9 % des 73 milliards de francs que la puissance publique -dans son acceptation la plus étendue- consacre au financement de la Culture².

Votre commission estime, par conséquent, qu'il convient **d'encourager l'implantation de structures culturelles** dans les zones franches urbaines et juge que l'esprit d'un amendement déposé par M. André Diligent à l'article 26 bis du projet de loi relatif au Pacte de relance mérite d'être examiné de façon approfondie, bien que cet amendement n'ait pas été adopté à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à la mise en oeuvre du Pacte de relance.

L'idée d'accorder aux collectivités locales un régime d'éligibilité au Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) dès l'année de la construction, pour les opérations d'investissement consacrées aux zones franches urbaines est, en effet, très intéressante puisqu'elle leur offrirait une utile marge de manoeuvre.

Votre commission observe que « *l'effet de contagion* » -en d'autres termes les revendications relatives à l'éligibilité d'autres investissements-, que l'on pourrait craindre, a peu de chance de se réaliser, dans la mesure où cette mesure ne serait instituée qu'en faveur des zones franches urbaines, qui doivent demeurer transitoires : le but des pouvoirs publics n'est, en effet, pas de maintenir les ZFU, mais bel et bien de les « remettre à flot », afin d'y rétablir l'équilibre social et humain.

¹ Source : réponse à la question de M. E. Hamel n° 16109 du 20 juin 1996, J.O. Questions, Sénat, 1er août 1996, p. 1983

² Source : ministère de la Culture, développement culturel, n° 113, juin 1996, p. 1.

C'est pourquoi, votre rapporteur pour avis souhaite que cette disposition soit étudiée à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à la cohésion sociale, ce conformément aux engagements pris.

II. LA CRÉATION D'UNE VÉRITABLE FILIÈRE « ANIMATION »

Depuis 1987, un projet de filière animation est en préparation. Les pouvoirs publics et les élus locaux sont convaincus de la nécessité de professionnaliser les gestionnaires de ce qui constitue, au quotidien, pour les jeunes des banlieues, un véritable service public. Pourtant, votre rapporteur pour avis constate que certaines réticences se font jour, réticences qu'il considère comme assez largement infondés.

• Un projet en gestation depuis 1987

Instituée par décret, dans la foulée des lois de décentralisation, l'option « Animation » prévue dans la filière administrative a été supprimée au profit de la création d'une filière spécifique aux métiers de l'animation.

La mise en place de cette dernière fait, depuis neuf ans, l'objet d'un vaste débat dans lequel interviennent les formations politiques, les organisations syndicales, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale et la Direction générale des collectivités locales.

Le principe de la création d'une filière spécifique a été admis. Pourtant, les caractéristiques de cette dernière restent encore à définir. La question de savoir si la filière animation doit être spécifique ou si elle a vocation à constituer une option au sein des quatre filières existantes (culturelle, sportive, sanitaire et sociale) est posée.

1996 constitue une étape décisive dans l'élaboration de cette filière :

- le 18 janvier 1996 : M. Alain Juppé a confirmé la création de cadres d'emplois spécifiques à l'animation, à l'occasion de la présentation du Pacte de relance pour la ville :

- un avant-projet de création a été soumis au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT). Il prévoit la création de corps d'animateur (ou de technicien supérieur d'animation) et de technicien d'animation, ainsi que d'agent d'animation territorial. Selon les informations dont dispose votre rapporteur pour avis, le CSFPT serait réservé sur la notion

de carrière pour ces métiers dont l'exercice serait limité à l'âge de 37 ans, celle-ci paraît arbitraire et insuffisante.

Il est certain que le secteur de l'animation souffre de la multiplicité des domaines d'intervention et de la très forte proportion de vacataires et de contractuels qui y interviennent. Au surplus, les actions d'animation s'exercent dans des structures très diverses : garderies, écoles, centres de loisirs, centres communaux d'action sociale, centres socio-culturels, MJC, milieu ouvert. Elles s'adressent également à des publics très divers : enfants, jeunes, adultes et personnes âgées dans des domaines tels que les loisirs, le sport et la culture.

Cependant, votre rapporteur pour avis observe que l'animation concourt à la mixité sociale, l'intégration et la prévention de l'exclusion sociale et de la délinquance.

● Une professionnalisation indispensable

L'absence d'un cadre juridique fixant les modalités de recrutement ou d'intégration, au sein de la fonction publique territoriale, d'un personnel qualifié dans le secteur de l'animation débouche sur une situation confuse, voire pénalisante pour les communes.

Le mode de recrutement de ces personnels est extrêmement hétérogène : les communes doivent engager des agents, pour des fonctions qui ne correspondent pas à l'emploi qu'ils occupent réellement. Elles ont recours à un nombre important de vacataires et de contractuels spécialisés, alors même que leurs fonctions n'ont aucun caractère saisonnier. De nombreuses communes préfèrent sous-traiter le « volet animation » à des associations, ce qui occasionne une gestion plus onéreuse.

Dans la mesure où des qualifications, reconnues par des diplômes nationaux, existent, telles celles sanctionnées par le brevet d'aptitude professionnelle d'assistant animateur technicien (BAPAAT), le brevet d'Etat d'animateur technicien de l'éducation populaire (BEATEP), pour les agents de catégorie C ; le DUT carrières sociales option animation pour les catégories B ; le DESS « d'actions éducatives et sociales dans l'espace urbain » et le diplôme d'Etat relatif aux fonctions d'animation (DEFA), pour les catégories A, il est nécessaire de donner à leurs titulaires la possibilité de mener une carrière, hors de toute limite d'âge.

Votre rapporteur pour avis considère, en effet, que le travail d'animateur ne relève pas d'un quelconque « job d'étudiant » ou d'un « travail d'été », mais constitue bel et bien une mission sociale importante. La perspective d'une résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière, touchera nécessairement ces métiers, actuellement exercés par des vacataires ou des contractuels, puisque 10.000 agents sont actuellement titulaires.

C'est pourquoi, votre rapporteur pour avis souhaite qu'une enquête prospective nationale permette d'identifier ces métiers et leurs champs d'intervention et qu'une filière adaptée aux besoins des collectivités soit mis au point.

Il estime notamment qu'il est indispensable de prévoir la création d'un corps de fonctionnaires de catégorie A, qui garantira un déroulement de carrière aux agents et une certaine qualité dans le recrutement pour les collectivités.

III. CONCLUSION : POLITIQUE DE LA VILLE ET LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

La préparation du projet de loi contre l'exclusion doit permettre de poursuivre l'effort engagé grâce au Pacte de relance.

En effet, l'exclusion sociale participe du même phénomène de fracture qui touche certaines parties du territoire. Or, il est indispensable de maintenir l'unité sociale de la nation.

Plusieurs éléments du Pacte de relance ou d'autres dispositifs tels que ceux intervenus en matière de santé (avec la création d'un réseau d'espaces santé de proximité destinés à favoriser l'action sanitaire et sociale préventive) ou de logement (avec le système des logements d'urgence) constituent des avancées importantes.

Votre commission souhaite que le texte en préparation poursuive dans cette voie et permette de lutter contre l'exclusion, pour parachever les effets du Pacte de relance pour la Ville.

*

* *

Suivant son rapporteur, votre commission a émis un avis favorable aux crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997 au titre de la Ville.

CHAPITRE V

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 13 novembre 1996, sous la présidence de **M. Jean François-Poncet, président**, la commission a procédé, sur le rapport de **M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis**, à l'examen des crédits relatifs à la ville dans le **projet de loi de finances pour 1997**.

Après avoir observé que la politique de la ville entrainait, grâce au pacte de relance, dans sa maturité, le rapporteur pour avis a souligné qu'elle constituait, désormais une véritable politique nationale, cohérente, partenariale et dotée de moyens conséquents.

M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis, a déclaré que l'effort global de la nation pour la ville serait de 11 milliards de francs en 1997.

Il a indiqué qu'il estimait que l'État intégrait, à tort, le fonds de solidarité des communes d'Ile-de-France (FSRIF) dans les aides qu'il accordait puisque le FSRIF traduisait une solidarité « horizontale » entre les communes. Puis il a observé que la somme des crédits et des dépenses fiscales estimées consacrées à la ville progressait de près de 28 % par rapport à 1996.

Le rapporteur pour avis a indiqué que le total des crédits inscrits au budget général montrait, optiquement, une légère baisse due à la diminution des moyens du fonds interministériel d'intervention pour la ville, qui restait néanmoins très suffisant pour accomplir ses missions.

Il a déclaré que les 4,5 milliards de francs de crédits qui relevaient des autres ministères concourant à la politique de la ville augmentaient de près de 26 %, en particulier, au titre du ministère du travail, du fait de la création des emplois de la ville.

M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis, a précisé que le coût total des dépenses fiscales prévues en faveur de la ville s'élevait, quant à lui, à 2,5 milliards de francs, et que l'Union européenne concourait pour 1,2 milliard à

la politique de la ville, tandis que la Caisse des dépôts maintenait son engagement, à hauteur de 2,5 milliards de francs, au titre des prêts projet urbain.

Puis, le rapporteur pour avis a présenté l'économie générale du pacte de relance présenté en janvier dernier. Il a précisé que ce pacte reposait sur une nouvelle géographie de la politique de la ville qui distinguait 744 zones urbaines sensibles (ZUS), 350 zones de redynamisation urbaine (ZRU), et 44 zones franches urbaines (ZFU).

Il a ajouté que l'étendue des ZFU serait déterminée compte tenu de critères statistiques objectifs, à savoir : le taux de chômage, le pourcentage des jeunes de moins de 25 ans, le pourcentage des non-diplômés, et le potentiel fiscal.

Puis, il a déclaré que les ZFU bénéficieraient d'une exonération d'impôt sur les bénéfices pendant cinq ans, dans la limite de 400.000 francs de bénéfices par an et par entreprise, quelle que soit l'activité exercée ; de l'exonération de plein droit de la taxe professionnelle de cinq ans dans la limite d'un plafond de 3 millions de francs de base nette par entreprise et par an ; de l'exonération de plein droit de taxe foncière sur les propriétés bâties d'une durée de cinq ans pour les immeubles entrant dans le champ d'application de la taxe professionnelle ; enfin, de l'exonération de plein droit des cotisations patronales de sécurité sociale pour une durée de cinq ans, dans la limite de 50 emplois équivalents temps plein, plafonnée à 1,5 fois le SMIC. Il a précisé que cette mesure était liée, en cas d'embauche, à une clause d'emploi de personnes résidant dans le périmètre de la zone franche urbaine.

Puis, le rapporteur pour avis a noté que cette dernière mesure permettrait aux entreprises de réaliser une économie de près de 7 % par rapport au montant normal des charges pour un salaire brut mensuel de 8.000 francs, avant de souligner que le Sénat avait obtenu, en outre, que les modalités de la compensation des manques à gagner qui résultaient de ces dispositions, pour les collectivités locales, figurent dans le texte de la loi lui-même.

Il a souligné que lors du débat au Sénat, l'exonération de cotisations sociales avait été étendue aux commerçants et artisans qui résidaient en ZFU, et qu'un comité d'orientation et de surveillance avait été institué dans ces zones, afin de prévenir les risques de distorsion de concurrence.

S'agissant de la justice et de la sécurité, le rapporteur pour avis a déclaré que l'État poursuivait son effort grâce aux opérations villes-vie-vacances qui ont accueilli 64.000 jeunes en 1995, grâce à la lutte contre la délinquance juvénile, par la création d'unités d'encadrement renforcée, le recours à la médiation pénale et à la répartition des faits délictueux pour éviter

le classement sans suite. Il a aussi évoqué le renforcement de la lutte contre la drogue.

En matière d'éducation, le rapporteur pour avis a noté que les effectifs en personnel étaient renforcés, que les opérations « école ouverte » étaient poursuivies et étendues et qu'enfin, conformément à son souhait, il était prévu d'harmoniser la carte des zones d'éducation prioritaire (ZEP) et celle des ZUS. Il a cependant noté que la disparition du service national et celle du « service ville », au titre duquel 10.000 appelés étaient affectés dans des établissements scolaires poserait un problème dans les années à venir.

S'agissant du logement, le rapporteur pour avis a précisé que le pacte de relance tendait à ranger la mixité sociale dans le logement parmi les objectifs des programmes locaux de l'habitat (PLH), à favoriser les investissements locatifs dans les ZFU, et à ouvrir les fonds de solidarité logement aux propriétaires occupants, et en permettant, en outre, de réhabiliter les copropriétés dégradées.

Puis, **M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis**, a jugé souhaitable que les investissements des communes dans le secteur culturel soient favorisés. Il a proposé que les communes soient encouragées à réaliser des équipements culturels dans les ZFU, par l'institution d'un régime dérogatoire d'éligibilité de leurs investissements à la TVA, qui permettrait un remboursement accéléré de cette taxe.

Il a également indiqué qu'il était sensible à la question posée par le statut de la filière animation. Il a estimé souhaitable que les statuts de cette filière prévoient des possibilités de carrière pour les personnels, sans limite d'âge ainsi que la création de corps de catégorie A.

M. Jean François-Poncet, président, a observé que la ville faisait l'objet d'une priorité claire et justifiée.

La commission a donné un **avis favorable à l'adoption des crédits dans le projet de loi de finances pour 1997 au titre de la Ville.**

ANNEXE

LISTE DES ZONES FRANCHES URBAINES

I. - Liste des communes où sont instituées des zones franches urbaines et des quartiers ayant justifié cette création.

a) Métropole.

- | | |
|--|--|
| - Amiens | * Quartier Nord |
| - Belfort | * Les Résidences |
| - Bondy | * Quartier Nord |
| - Bourges | * Bourges Nord : Chancellerie - Gibjons - Turly - Barbottes |
| - Calais | * Beau Marais |
| - Cenon/Floirac/
Lormont/Bordeaux | * Hauts de Garonne - Baside |
| - Champigny-sur-Marne/
Chennevières-sur-Marne | * Le Bois l'Abbé - Les Mordacs |
| - Charleville-Mézières | * Ronde Couture |
| - Chenôve | * Le Mail |
| - Clichy-sous-Bois/
Montfermeil | * Grands ensembles du haut et du bas Clichy et de Montfermeil |
| - Creil/Montataire | * Plateau Rouher |
| - Dreux/Sainte-Gemme-Moronval | * Plateau Est : Chamards - Croix Tiénac - Lièvre d'Or - Le Moulec - Haricot - Feilleuses |
| - Garges-lès-Gonesse/
Sarcelles | * Dame Blanche Nord et Ouest - La Muette - Lochères |
| - Grigny/Viry-Châtillon | * La Grande Borne |
| - La Seyne-sur-Mer | * ZUP de Berthe |
| - Le Havre | * Mont Gaillard - La Forêt (Bois de Bléville) - Mare Rouge |
| - Le Mans | * Les Sablons |
| - Les Mureaux | * Cinq quartiers (ZAC du Roplat) |
| - Lille/Loos-lès-Lille | * Lille Sud - Faubourg de Béthune-Moulins |
| - Mantes-la-Jolie | * Le Val Fourré |
| - Marseille | * Nord Littoral (Plan d'Aou - La Bricarde - La Castellane) - Le Vallon - Mourepiane |
| - Meaux | * Beauval - La Pierre Collinet |
| - Metz | * Borny (Hauts de Blémont) |
| - Montereau/Fault-sur-Yonne | * ZUP de Surville |
| - Montpellier | * La Paillade |
| - Mulhouse | * Les Côteaux |
| - Nice/Saint-André | * L'Ariane |

- Nîmes
- Octeville/Cherbourg
- Perpignan
- Reims
- Roubaix/Tourcoing
- Saint-Dizier
- Saint-Étienne
- Saint-Quentin
- Strasbourg
- Valence
- Vaux-en-Velin
- * ZUP Pissevin - Valdegour
- * Les Provinces
- * Le Vernet
- * Croix Rouge
- * La Bourgogne - Alma - Cul-de-Four - Fosse aux Chênes - Epidême - Roubaix centre - Epeule - Sainte-Elisabeth
- * Le Vert Bois - Le Grand Lachat
- * Montreynaud
- * Le Vermandois
- * Neuhof (Cités)
- * Valence-le-Haut (Fontbarlette - Le Plan)
- * ex-ZUP - Grappinière - Petit Pont

b) Départements d'outre-mer.

- Pointe-à-Pitre/Les Abymes
- Basse-Terre
- Saint-Laurent-du-Maroni
- Fort-de-France
- Saint-Denis
- Cayenne
- * Boissard - Mortenol - Les Lauriers - Sortie Sud-Est
- * Rivière des Pères - Centre ville
- * Charbonnière - Centre Bourg
- * Dillon
- * Chaudron - Moufia - Cerf
- * Village Chinois - Quartiers Sud

II - Secteurs d'activités visés aux articles 4 et 12 (références aux codes de la nomenclature des activités françaises).

- 45 - Construction
- 50 - Commerce et réparation automobile
- 52 - Commerce de détail et réparation d'articles domestiques
- 55 - Hôtels et restaurants
- 602 E - Transport de voyageurs par taxis
- 85 - Santé et action sociale
- 90 - Assainissement, voirie et gestion des déchets
- 91 - Activités associatives
- 92 - Activités récréatives, culturelles et sportives
- 93 - Services personnels

Le Sénat sur internet : <http://www.senat.fr>
minitel : 36-15 - code SENATEL
L'Espace Librairie du Sénat : tél. (1) 42-34-21-21

Imprime pour le Sénat par la Société Nouvelle des Librairies-Imprimeries Reunies
5, rue Saint-Benoît - 75006 Paris

ISBN 2-11-100958-x



9 782111 009585

ISSN 1240-8425
Prix de vente au public : 9,10 F