

N° 90

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 sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1997, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

VILLE ET INTÉGRATION

Par M. Paul BLANC,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, président ; Jacques Bimbenet, Mmes Michelle Demessine, Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Claude Huriet, Bernard Seillier, Louis Souvet, vice-présidents ; Jean Chérioux, Charles Descours, Roland Huguët, Jacques Machet, secrétaires ; François Autain, Henri Belcour, Jacques Bialski, Jean Bizet, Paul Blanc, Mme Annick Bocandé, MM. Louis Boyer, Jean-Pierre Cantegrit, Francis Cavalier-Benezet, Gilbert Chabroux, Philippe Darniche, Georges Dessaigne, Mme Joëlle Dusseau, MM. Guy Fischer, Alfred Foy, Serge Franchis, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Alain Gournac, André Jourdain, Pierre Lagourgue, Dominique Larifla, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Jean-Louis Lorrain, Simon Loueckhote, Jean Madelain, Michel Manet, René Marquès, Serge Mathieu, Georges Mazars, Georges Mouly, Lucien Neuwirth, Mme Nelly Olin, M. André Pourny, Mme Gisèle Printz, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roujas, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle, Paul Vergès, André Vézinhel.

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

	<u>Pages</u>
TRAVAUX DE LA COMMISSION	5
I. AUDITION DU MINISTRE	5
II. EXAMEN DE L'AVIS	14
INTRODUCTION	19
I. LES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE CONNAISSENT UN EFFORT SANS PRÉCÉDENT.	22
A. LA GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	22
1. <i>Les caractéristiques des quartiers sensibles</i>	22
2. <i>Une nouvelle géographie pour la politique de la ville</i>	24
a) <i>La discrimination positive territoriale</i>	24
b) <i>Les différents niveaux d'action de la politique de la ville</i>	25
B. LES SIX OBJECTIFS DU PACTE DE RELANCE POUR LA VILLE	26
1. <i>Créer de l'activité et des emplois</i>	27
2. <i>Renforcer la sécurité afin de « rétablir la paix publique »</i>	28
3. <i>Rétablir les chances scolaires</i>	28
4. <i>Favoriser la mixité de l'habitat</i>	29
5. <i>Mieux aider les partenaires de la politique de la ville</i>	29
6. <i>Renforcer la présence des services publics dans les quartiers</i>	29
C. LA TRADUCTION LÉGISLATIVE DU PACTE DE RELANCE POUR LA VILLE	31
1. <i>Les grandes lignes de la loi relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville</i>	31
2. <i>Les apports du Sénat dans la discussion du texte</i>	32
D. LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE DE LA VILLE DANS LE CONTEXTE CRÉÉ PAR LE PACTE	33
1. <i>La diversité des crédits consacrés à la politique de la ville</i>	33
a) <i>L'intervention de l'Etat</i>	33
b) <i>Les autres intervenants dans le financement de la politique de la ville</i>	35
2. <i>Les tendances du budget pour 1997</i>	35
a) <i>Le rôle maintenu des contrats de ville</i>	35
b) <i>La vive montée en charge des dépenses liées aux exonérations d'impôts et de charges sociales sur les entreprises</i>	37
c) <i>Le maintien des crédits relatifs aux dispositifs de prévention destinés aux adolescents des quartiers défavorisés</i>	38
d) <i>La part nouvelle prise par les « emplois de ville »</i>	39

II. LES CRÉDITS RELATIFS A L'INTÉGRATION ET A LA PRÉVENTION DE LA LUTTE CONTRE LA TOXICOMANIE SONT MAINTENUS À NIVEAU	42
A. LE VOLET RELATIF À L'INTÉGRATION	42
1. <i>Les aspects statistiques de l'immigration</i>	42
a) La population étrangère en France	43
b) Les flux migratoires	44
2. <i>La reconduction des crédits du ministère relatifs à l'intégration</i>	45
3. <i>Les établissements participant au financement de la politique de l'intégration</i>	45
a) Des interventions multiples	46
b) La mise en place de la réforme du FAS	46
B. LES CRÉDITS RELATIFS À LA PRÉVENTION DE LA TOXICOMANIE	48



TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DU MINISTRE

La commission des Affaires sociales s'est réunie le mardi 29 octobre 1996, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, pour procéder à l'audition de M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, et de M. Eric Raoult, ministre délégué à la ville et à l'intégration, sur les crédits de leurs départements ministériels pour 1997.

M. Eric Raoult, ministre délégué à la ville et à l'intégration, a rappelé que le budget de la ville et de l'intégration se traduisait naturellement en données financières globales mais aussi par des actions concrètes et des moyens humains en faveur des habitants des quartiers difficiles.

Il a souligné que l'effort initial de l'Etat, estimé à 8,9 milliards de francs pour 1996, était aujourd'hui évalué à 10,8 milliards de francs, soit près de 2 milliards de francs supplémentaires.

Il a indiqué que le pacte de relance pour la ville, que le Gouvernement avait lancé en janvier 1996 permettrait d'apporter plus de 2,6 milliards de francs supplémentaires pour atteindre un effort global de 13,4 milliards de francs.

Il a noté que les principales évolutions portaient sur l'augmentation très sensible des concours financiers de l'Etat, mis à la disposition des collectivités éligibles à la solidarité urbaine, qui s'établiraient à 2,8 milliards de francs en 1997 contre 1,963 milliard de francs en 1995 et sur le coût à la charge de l'Etat des dispositifs des zones de redynamisation urbaine (ZRU), soit 1,285 milliard de francs, et des zones franches urbaines (ZFU), soit 1,265 milliard de francs.

M. Eric Raoult a souligné que ce budget privilégiait « l'humain plus que l'urbain », c'est-à-dire les moyens en personnels, une prise en charge individualisée des problèmes et l'accompagnement vers la réinsertion.

Il a souligné le coût du financement des emplois de ville qui représente 1,050 milliard de francs.

Il a estimé qu'il était encore trop tôt pour disposer de données fiables et interprétables sur la ventilation des emplois déjà créés par catégorie d'employeurs et types de métiers ou fonctions exercées mais a constaté qu'au 30 septembre 1996, 3.000 contrats avaient d'ores et déjà été signés et que 5.000 conventions étaient projetées à court terme.

Il a précisé que deux conventions nationales d'objectif avaient été signées par l'Etat avec l'union nationale des fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré (UNFOHLM) portant 4.000 emplois sur quatre ans et avec l'union des transports publics (UTP) portant sur 3.000 emplois sur quatre ans et que d'autres accords étaient en cours de finalisation avec des entreprises publiques et des réseaux associatifs.

Soulignant qu'il ne méconnaissait pas les contraintes financières qui pèsent sur les collectivités locales, ainsi que sur les associations et les établissements publics, pour le financement de ces emplois de services de proximité, il a indiqué que ces organismes étaient fortement incités à développer le plurifinancement et à mobiliser les crédits européens. Il a précisé que d'ores et déjà, quatre régions et onze départements s'étaient engagés selon diverses modalités à compléter le financement des emplois de ville.

Enfin, il a indiqué qu'une négociation était amorcée avec l'UNEDIC, sur la question de l'assurance chômage pour les salariés en emplois de ville embauchés par des personnes publiques à l'instar du dispositif applicable aux contrats emploi-solidarité.

S'agissant des opérations de proximité, il a souligné également que les crédits consacrés aux opérations « Ville-Vie-Vacances » étaient reconduits au niveau de 1996, soit 44 millions de francs, et qu'ils seraient complétés, par un transfert en cours d'année, à hauteur de 21,5 millions de francs comme en 1996.

Il a souligné que ces opérations avaient été un succès puisqu'elles avaient concerné plus de 700.000 jeunes pendant l'été.

Il a précisé que, conformément à la volonté du Premier ministre, un effort particulier avait été engagé à propos de l'accueil et de l'encadrement des jeunes et a considéré que le bon déroulement des actions et le calme de l'été dernier avaient prouvé l'efficacité du dispositif.

S'agissant de l'avenir du service national « Ville », qui disparaîtra le 1er janvier 2002, il a indiqué que d'ici là, serait maintenu le nombre actuel des appelés affectés à ce service, soit 10.000 par an, en estimant qu'aucune pénurie n'était à craindre durant cette période de transition. Il a indiqué

qu'au-delà de 2002, le dispositif fonctionnerait exclusivement avec les volontaires.

Par ailleurs, il a indiqué que le programme de lutte et de prévention contre les toxicomanies, défini par le plan gouvernemental du 14 septembre 1995, serait réalisé en 1997 et financé à hauteur de 56,7 millions de francs, sur le budget de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration.

Il a précisé que ce dispositif comportait un volet prévention reposant sur une soixantaine de « points écoute », situés principalement en ZFU pour les jeunes et leurs parents et un volet d'aide à l'insertion comportant 26 ateliers, dont 8 unités dans les établissements pénitentiaires.

Par ailleurs, pour 1997, il a souligné l'ambition du ministère de relayer l'effort décisif en faveur de l'intégration territoriale par une intégration des personnes et, tout particulièrement, des populations étrangères et des Français issus de l'immigration.

Il a constaté que les crédits consacrés à la direction de la population et des migrations seraient ainsi de 378 millions de francs en 1997, auxquels s'ajouteraient plus de 1,1 milliard de francs de budget d'intervention du fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leur famille (FAS).

Il a estimé que ces budgets considérables devraient, à l'avenir, être mieux mobilisés en faveur de l'intégration des personnes qu'ils ne le sont aujourd'hui et a précisé que le FAS se doterait d'une « procédure d'audit » des associations subventionnées.

Il a précisé que plusieurs agents du FAS effectuaient d'ores et déjà le contrôle des organismes subventionnés, notamment lorsqu'il s'agissait de répondre à des situations d'urgence et que plus d'une cinquantaine d'associations feraient l'objet d'examen approfondis portant sur leur gestion, la qualité de leurs actions et leur mode de fonctionnement.

Souhaitant une plus grande « lisibilité » de la politique d'intégration, **M. Eric Raoult** a estimé que celle-ci avait trop pris en compte les « avantages acquis » et qu'elle devait aujourd'hui redevenir mobile, efficace et donner des résultats tangibles.

Il a souligné que l'intégration était le troisième volet d'une politique de l'immigration dont les deux autres étaient la maîtrise des flux migratoires et la coopération avec les pays en développement.

S'agissant par ailleurs des grands projets de la politique de la ville, il a indiqué que les crédits consacrés au financement des contrats de ville seraient reconduits pour le fonctionnement à hauteur de 33 millions de francs,

ce qui préserverait les programmes d'animation dans les 214 sites concernés par la promotion de l'emploi ou l'action sociale, culturelle et sportive et que les autorisations de programme correspondant aux opérations d'investissements programmées dans ces contrats s'élèveraient à 111 millions de francs en 1997.

Il a précisé que ces crédits seraient complétés en 1997 par 226 millions de francs de transferts en provenance d'autres ministères qui alimenteront le fonds interministériel d'intervention pour la ville (FIV).

Il a précisé qu'au total le FIV, qui est un instrument particulièrement souple et efficace de financement des contrats de ville, serait doté de 675 millions de francs en 1997.

S'agissant de l'effort d'investissement dans les quartiers, il a précisé qu'afin d'accélérer le financement des grands projets urbains (GPU) et des établissements publics de restructuration urbaine, une ligne nouvelle dotée de 90 millions de francs d'autorisations de programme serait créée sur le budget de la ville.

Il a remarqué en outre que le fonds social urbain (FSU), qui permet d'engager des opérations d'investissements en complément de celles inscrites au titre des contrats de ville ou des GPU, serait doté de 200 millions de francs d'autorisations de programme.

Il a indiqué que cette dotation permettrait le maintien de la capacité d'intervention déconcentrée au niveau des préfets, ainsi que la poursuite du financement des appels à projets prévus par le pacte de relance pour la ville.

Il a noté que le développement des services publics de proximité dans les quartiers bénéficierait, quant à lui, de 80 millions de francs en 1997 et que la baisse de 20 millions de francs constatée par rapport à 1996, serait compensée par l'intervention du fonds interministériel pour la réforme de l'Etat, qui permettrait l'amélioration des services publics.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a fait observer que les hypothèses émises sur les crédits de la DSU pour 1997 ne pouvaient être que des estimations puisque le montant de cette dotation n'avait pas encore été arrêté par le comité des finances locales.

M. Paul Blanc, rapporteur pour avis des crédits de la ville et de l'intégration, s'est interrogé sur la mise en place des emplois ville en 1996, les conditions du déroulement des opérations « ville-vie-vacances » en 1996 du point de vue de la sécurité et de la rotation entre les villes d'accueil, l'avenir des appelés « ville » dans le cadre de la réforme du service national, les apports du projet de budget pour 1997 dans le domaine de la sécurité, les

suites données au rapport de M. Cuq sur les foyers de travailleurs migrants, l'évaluation des actions du FAS et le report d'un an de l'échéance des contrats de plan Etat-Régions.

En réponse, M. Eric Raoult, ministre délégué à la ville et à l'intégration, a apporté les précisions suivantes.

S'agissant des emplois « ville », il a indiqué que les crédits pour 1997 permettraient de financer 50.000 emplois « ville » à la fois sur la fin de l'année 1996 et sur l'année 1997 et que l'objectif du Gouvernement était de mettre en place 10.000 de ces emplois d'ici la fin de cette année. Il a précisé que 3.000 emplois étaient déjà signés à la fin du mois d'août, ce qui était très positif.

Il a rappelé que les départements et les régions pouvaient aider les communes à financer des emplois « ville » en soulignant que plusieurs de ces collectivités avaient déjà accepté de le faire.

M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, a souligné que les négociations avec l'UNEDIC étaient engagées pour répondre au problème important qui avait été soulevé par le Sénat lors de l'examen du projet de loi relatif à la mise en oeuvre du Pacte de relance pour la ville concernant la prise en charge des périodes de chômage des titulaires d'un emploi de ville.

En réponse à M. Jean-Pierre Fourcade, président, M. Eric Raoult a précisé la liste des quatre régions et des onze départements qui participaient déjà au financement des contrats de ville.

S'agissant des opérations « ville-vie-vacances », M. Eric Raoult a souligné que cette opération, qui ne concernait à l'origine que 12.000 jeunes en 1982 et en 1983, avait porté sur 750.000 jeunes en 1996 en se félicitant que l'ensemble des personnes concernées ait reconnu que cette opération s'était bien déroulée. Il a rendu hommage au travail soutenu de la délégation interministérielle à la ville (DIV) pour assurer l'accompagnement et la prévention des difficultés par un encadrement renforcé à l'aide d'animateurs et d'éducateurs.

Faisant observer que certains jeunes des banlieues à l'origine d'incidents n'étaient pas venus en vacances dans le cadre de l'opération, il a souligné que la DIV avait veillé à éviter d'envoyer les jeunes des mêmes quartiers sur les mêmes sites que l'année précédente et que l'information des préfets des départements d'accueil par les départements d'origine avait été sensiblement améliorée.

M. Jean-Claude Gaudin a regretté que les médias aient parfois mis l'accent sur quelques troubles qui avaient été marginaux par rapport au travail accompli.

S'agissant du service national « Ville », **M. Eric Raoult** a souligné que le Gouvernement avait prévu de financer 10.000 postes jusqu'en 2002, date à laquelle le service national prendra fin. Il a estimé qu'il était trop tôt pour se prononcer sur la viabilité et la pertinence du mécanisme de volontariat qui serait alors mis en place mais a observé, néanmoins, que pour les 10.000 postes d'appelés ville aujourd'hui prévus, le ministère recevait environ 30.000 demandes.

Concernant la sécurité dans les quartiers, il a estimé difficile de quantifier en moyens l'apport du présent budget en soulignant que la réponse apportée résidait à la fois en moyens humains, financiers, juridiques et techniques.

S'agissant des moyens humains, il a précisé qu'il était prévu dans le Pacte de relance pour la ville de redéployer 4.000 policiers en trois ans sur les zones urbaines sensibles, que 2.000 d'entre eux seraient ainsi affectés dans les quartiers d'ici à la fin 1996 et que ce redéploiement concernait déjà 1.300 policiers.

Il a rappelé, par ailleurs, les mesures prises en matière de comparution accélérée des jeunes délinquants devant les tribunaux et la création des unités à encadrement éducatif renforcé (UEER).

Concernant les suites à donner au rapport de M. Cuq, il a indiqué que M. Pascal, président de la commission nationale pour le logement des immigrés (CNLI), animait un groupe de travail pour résoudre la situation des vingt foyers présentant une situation d'urgence.

Il a précisé que les thèmes du groupe de travail portaient notamment sur la refonte de l'aide transitoire au logement (ATL), la mobilisation des crédits de l'office des migrations internationales (OMI) et la réorientation des aides du FAS au logement.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a fait observer les incertitudes sur les estimations des effectifs hébergés dans les foyers de travailleurs migrants et a remarqué que ce problème ne pourrait pas être résolu uniquement par des mesures de police.

M. Eric Raoult a confirmé en effet que les effectifs de certains foyers variaient entre 800 et 3.400 personnes selon les estimations.

Il a rappelé que les rapports de la Cour des Comptes et de l'Inspection générale des affaires sociales en 1993 avaient souligné la complexité des règles financières appliquées au FAS.

Il a précisé qu'une réforme des règles et procédures financières de l'établissement avait été élaborée en 1996 qui permettrait, d'une part, de clarifier les relations avec les associations en garantissant des délais de paiement courts des subventions et, d'autre part, de développer les modalités du contrôle de l'utilisation des crédits publics a priori et a posteriori.

***M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration,** a justifié le report de la date d'échéance des contrats de plan par deux raisons institutionnelles : d'une part, les schémas régionaux d'aménagement du territoire ne pourraient pas être adoptés par les conseils régionaux avant le renouvellement de 1998 en raison des délais de préparation ; d'autre part, il serait opportun que le démarrage des nouveaux contrats de plan puisse coïncider avec les nouveaux versements des fonds structurels européens qui commenceront en 1999. Il a indiqué que le projet de budget pour 1997 tenait déjà compte de ce report d'un an de la fin des contrats de plan.*

Il a précisé que des instructions avaient été transmises aux préfets dans l'hypothèse où certaines régions seraient prêtes à faire temporairement l'avance de la part de financement contractualisé incombant à l'Etat afin de ne pas retarder l'achèvement de certaines opérations importantes après 1998. Il a souligné que ce dispositif, dont les modalités n'étaient pas définitives, ne devait pas être considéré comme une « demande » de l'Etat mais comme une simple faculté laissée à la libre appréciation des régions.

***M. André Jourdain** a souligné le coût élevé pour l'Etat et pour les collectivités locales des emplois de ville et s'est demandé si les bénéficiaires ne pourraient pas être intégrés dans les entreprises à effort financier égal ou moindre.*

***M. René Marquès** a constaté que les difficultés de certains sites urbains sensibles tendaient de plus en plus à apparaître dans les zones rurales. Il s'est interrogé sur les incidents survenus au cours des opérations « ville-vie-vacances » ainsi que sur l'insuffisance des moyens des communes pour faire face aux problèmes de délinquance.*

***M. Louis Boyer** s'est interrogé sur l'appréciation que portaient les 75.000 jeunes bénéficiaires des opérations « ville-vie-vacances » sur le dispositif.*

***M. Guy Fischer** a souhaité que les bénéficiaires des emplois de ville puissent accéder à une formation et s'est interrogé sur la synergie entre les*

100.000 emplois ville prévus par le Pacte de relance et les contrats d'initiative locale (CIL) annoncés dans l'avant-projet de loi de cohésion sociale.

M. André Vézinhel a estimé que les emplois de ville permettaient de répondre à des besoins en termes de services aux personnes qui devraient relever de la fonction publique. Il s'est interrogé sur les difficultés des organismes HLM, les distorsions de procédure en matière d'affectation des appelés du service « ville » et la lenteur du redéploiement des effectifs de police.

M. Marcel Lesbros s'est interrogé sur la baisse des crédits du budget de l'aménagement du territoire, les mesures envisagées pour le monde rural, la solidarité financière entre les départements riches et les départements les plus pauvres. Il a approuvé le dispositif mis en place pour le report de la date d'échéance des contrats de plan.

En réponse aux différents intervenants, **M. Eric Raoult, ministre délégué à la ville et à l'intégration**, a apporté les précisions suivantes :

S'agissant des aides à l'emploi, il a précisé que les emplois de solidarité prévus par la loi de cohésion sociale s'inscriraient dans une logique d'activation des dépenses passives et a précisé que les emplois de ville pouvaient être délégués dans des services publics locaux.

S'agissant des opérations « Ville-Vie-Vacances », il a admis que si certaines difficultés avaient pu apparaître, le Gouvernement était soucieux de la meilleure concertation possible avec les élus locaux et a rappelé que les jeunes des quartiers sensibles avaient droit à des loisirs, comme tous les jeunes français.

Il a indiqué qu'il était difficile de quantifier le bilan de ces opérations mais a souligné qu'elles étaient certainement à l'origine du calme des banlieues au cours de l'été dernier et s'est félicité qu'elles aient pu répondre à une exigence éducative pour les jeunes concernés.

Concernant les emplois de ville, il a rappelé que ceux-ci étaient assortis d'une formation pour les jeunes concernés. Il a précisé que le dispositif des contrats d'initiative locale, prévu dans le cadre de l'avant-projet de loi relatif à la cohésion sociale, avait été conçu non pas en concurrence, mais en complémentarité avec les emplois de ville. Il a précisé que les 300.000 CIL qui viendraient s'ajouter aux 100.000 emplois de ville, porteraient sur tout le territoire et qu'ils concerneraient les personnes âgées de plus de 26 ans.

Il a souligné les initiatives prises par le Gouvernement pour mettre en oeuvre à grande échelle les emplois d'utilité sociale, qui n'avaient pas connu vraiment de précédent.

M. Jean-Claude Gaudin a mis l'accent sur l'importance des efforts entrepris pour les jeunes dans le cadre des emplois de ville.

Par ailleurs, il a indiqué que si le Gouvernement avait choisi en 1996 de réduire la fracture sociale là où elle était la plus « criante », c'est-à-dire dans les banlieues urbaines, l'année 1997 serait celle du plan en faveur du monde rural.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a souhaité que soit communiquée à la commission une typologie des emplois de ville, que les directeurs départementaux des polices urbaines soient mieux informés des objectifs du Pacte de relance pour la ville et que la coopération soit améliorée en ce domaine entre la police d'Etat, la gendarmerie, d'une part, et les polices municipales, d'autre part.

II. EXAMEN DE L'AVIS

La commission des Affaires sociales s'est réunie le jeudi 31 octobre 1996, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, pour procéder à l'examen du rapport pour avis de M. Paul Blanc sur le projet de loi de finances pour 1997 (ville et intégration).

M. Paul Blanc, rapporteur pour avis, a tout d'abord souligné deux changements importants dans le projet de budget pour 1997. Il a indiqué en premier lieu que les crédits relatifs au revenu minimum d'insertion (RMI) et à la lutte contre l'exclusion étaient désormais rattachés au budget du ministère des affaires sociales. Il a noté par ailleurs que les crédits de la politique de la ville pour 1997 étaient dotés des moyens nouveaux significatifs et correspondants à l'application du pacte de relance pour la ville lancé le 18 janvier 1996 par le Premier ministre.

Il a présenté les caractéristiques des quartiers sensibles en termes de population, de taux de chômage des habitants, de structure démographique et de niveau scolaire.

Il a souhaité que le travail de connaissance statistique soit amélioré s'agissant de la délinquance ou du niveau des services publics et des commerces dans les quartiers en difficulté.

Puis, M. Paul Blanc, rapporteur pour avis, a présenté la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville en rappelant que la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire avait posé le principe de la politique de discrimination territoriale positive.

Il a souligné qu'un développement équilibré du territoire supposait de soutenir à la fois les territoires ruraux en difficulté et les zones urbaines sensibles (ZUS).

Puis, il a évoqué les critères de définition des ZUS, des zones de redynamisation urbaine (ZRU) et des zones franches urbaines (ZFU) dans le cadre du pacte de relance pour la ville.

Puis, il a présenté les six objectifs de ce pacte. S'agissant de la création de l'activité et des emplois, il a souligné l'importance des nouvelles mesures d'exonérations fiscale et sociale dans les zones sensibles et a mis l'accent sur la création en quatre ans de 100.000 emplois de ville. Concernant le rétablissement de la sécurité et de la paix publique dans les quartiers, il a indiqué quels étaient les objectifs du Gouvernement en matière

de redéploiement de forces de police supplémentaires dans les quartiers en difficulté.

Concernant le rétablissement des chances scolaires, il a présenté les mesures prévues en matière d'aménagement des rythmes scolaires et d'affectation de personnels d'enseignement supplémentaires.

S'agissant du renforcement de la mixité de l'habitat, il a fait état du contenu du protocole signé entre l'Etat, l'union nationale des fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré (UNFOHLM) et la caisse des dépôts et consignations.

Concernant le renforcement des partenaires de la politique de la ville, il a indiqué les procédures prévues pour accélérer le versement de subventions aux associations et introduire la notion de pluri-annualité. Il a souhaité que le Gouvernement se dote de moyens d'évaluation a posteriori de l'action des associations.

S'agissant enfin du renforcement de la présence des services publics dans les quartiers, il a présenté les mesures prises en matière de formation des sous-préfets à la ville.

Pour conclure, il s'est félicité que le pacte de relance pour la ville était un programme global qui mettait l'accent en priorité sur la revitalisation de l'activité économique dans les quartiers.

Puis, il a analysé les crédits de la politique de la ville en distinguant les crédits gérés directement par la délégation interministérielle à la ville (DIV), les crédits contractualisés dans le cadre du XIème plan, les crédits des différents ministères qui concourent indirectement à la politique du développement social urbain, les transferts opérés au sein des dotations versées par l'Etat aux collectivités locales et, enfin, les sommes consacrées à la politique de la ville au titre des exonérations fiscales ou par des partenaires extérieurs tels que la caisse des dépôts ou les fonds européens.

***M. Jean-Pierre Fourcade, président,** a souligné que les crédits du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile de France (FSCRIF) ne pouvaient être considérés comme un transfert au sein des dotations de l'Etat mais qu'il s'agissait d'une contribution des communes concernées.*

*Puis, **M. Paul Blanc, rapporteur pour avis,** a fait apparaître quatre tendances dans l'évolution des crédits de la politique de la ville. Il a souligné tout d'abord que, malgré un contexte de rigueur budgétaire, le financement des programmes d'action des contrats de ville était totalement préservé à la hauteur des montants inscrits dans le contrat de plan Etat-région.*

En second lieu, il a mis l'accent sur la vive montée en charge des dépenses liées aux exonérations d'impôts et de charges sociales sur les entreprises.

En troisième lieu, il a fait état du maintien à niveau des crédits relatifs au dispositif de prévention destiné aux adolescents des quartiers défavorisés.

Il s'est félicité des mesures prises par le Gouvernement pour améliorer l'encadrement des jeunes bénéficiant des opérations « Ville - Vie - Vacances ». Enfin, il a souligné l'importance du coût des emplois de ville et a souhaité que les négociations ouvertes par le Gouvernement avec l'union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC) pour la prise en charge des périodes de chômage des bénéficiaires des emplois de ville aboutissent rapidement.

Evoquant le second volet des crédits relatifs à l'intégration, il a tout d'abord rappelé quelques données statistiques sur la population étrangère en France et les flux d'entrées sur le territoire en soulignant la baisse intervenue depuis 1993.

Il a fait état de la baisse des crédits relatifs aux frais d'hébergement des centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS) pour les réfugiés due à la diminution de cette catégorie d'immigrants. Il a indiqué que les crédits du ministère devaient être replacés dans le cadre plus large de l'ensemble des dépenses des institutions autonomes qui participent au financement de l'intégration. Il a cité, à cet égard, la société nationale de construction de logements pour les travailleurs (SONACOTRA), l'office des migrations internationales (OMI), la commission nationale pour le logement des immigrés (CNLI) et le fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leur famille (FAS). S'agissant du FAS, il s'est félicité de la réforme des règles et procédures financières de cet établissement mises en place en 1996.

Il a évoqué, enfin, les dépenses incluses dans ce budget et relatives à la prévention contre la toxicomanie.

***M. Jean Chérioux** s'est interrogé sur le nombre de personnes bénéficiant du statut de réfugié et le traitement des demandes en attente par l'office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) ainsi que sur les reconductions de crédits automatiques à certaines associations de la part du FAS.*

***M. Guy Fischer** s'est interrogé sur la baisse des crédits relatifs aux services publics de quartier.*

M. Jean-Pierre Fourcade, président, s'est interrogé sur la part prise par le FAS dans la politique de la ville.

En réponse, **M. Paul Blanc, rapporteur pour avis**, a rappelé que le statut de réfugié avait été accordé à 4.742 personnes en 1995 contre 7.025 personnes en 1994 et a indiqué qu'il présenterait dans son rapport l'état des demandes en attente à l'office.

Il a estimé qu'un délai était nécessaire pour évaluer l'incidence de la réforme du FAS mise en place à l'automne 1996.

Il a souligné que la baisse des crédits sur les services publics de quartier serait compensée, conformément aux déclarations du ministre, par un transfert en cours d'année de crédits provenant du fonds de réforme pour l'Etat.

Il a précisé que sur 214 contrats de ville, le FAS était déjà signataire de 166 d'entre eux directement ou sous forme d'avenant permettant ainsi de mettre en oeuvre un volet d'intégration dans ces contrats.

Puis, la commission a émis un avis favorable à l'adoption du projet de budget relatif à la ville et à l'intégration pour 1997.

Mesdames, Messieurs,

Cet avis, qui est le deuxième avis sur la Ville que votre rapporteur a l'honneur de vous présenter à la suite de Mme Hélène Missoffe, à laquelle il rend hommage, diffère sensiblement du précédent pour deux raisons.

Tout d'abord, les crédits relatifs au revenu minimum d'insertion (RMI) et à la lutte contre l'exclusion, auxquels étaient consacrés des développements l'année dernière, ont été rattachés, dans le cadre de la réorganisation ministérielle issue du remaniement du 7 novembre 1995, au budget du ministère des Affaires sociales. Ils relèvent donc de l'avis sur les affaires sociales de notre excellent collègue, M. Jean Chérioux.

Le fascicule « ville et intégration », d'un montant total de 1,286 milliard de francs, comprend donc les crédits consacrés à la politique de la ville par le ministère de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, soit 824,5 millions de francs, et les moyens mis en oeuvre par le ministère dans le cadre des politiques d'insertion des personnes d'origine étrangère et de la politique de prévention de la toxicomanie, soit 435,3 millions de francs.

Les crédits du bleu budgétaire doivent être examinés dans le cadre plus général de l'ensemble des moyens qui concourent à la politique de la ville et qui font l'objet comme chaque année d'un « jaune budgétaire ».

C'est ici que réside le second changement important de ce projet de budget. Si le budget de 1996 pouvait encore être qualifié de budget de transition, il est clair, en revanche, que la politique de la ville en 1997 dispose de moyens correspondant à une nouvelle orientation. Sous l'effet du pacte de relance pour la ville, lancé le 18 janvier dernier à Marseille par MM. Jean-Claude Gaudin et Eric Raoult, l'ensemble des crédits recensés au « jaune budgétaire » passe, en effet, de 10,411 milliards de francs liés à 13,380 milliards de francs, soit une hausse de 28,5 %.

Votre commission s'est vivement félicitée de la nouvelle impulsion donnée à la politique de la ville qui a déjà fait l'objet d'un examen approfondi dans le cadre des travaux de la commission spéciale constituée par la Haute Assemblée sur le projet de loi de mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville qui a été présidée par M. Jean-Pierre Fourcade et dont le rapporteur était M. Gérard Larcher.

Votre commission a émis les observations suivantes sur ce projet de budget :

- Elle a souhaité que le Parlement puisse obtenir des indices plus précis sur l'évolution de la délinquance, le niveau scolaire des élèves à l'entrée en sixième et l'évolution du commerce dans les zones urbaines sensibles.

- Elle a demandé que les crédits transférés entre les communes dans le cadre de la dotation de la solidarité urbaine et du Fonds de solidarité entre les communes de la région d'Ile-de-France ne soient plus présentés sous les dépenses des ministères de l'Etat mais rattachés à une ligne spéciale qui ferait apparaître en outre les crédits mobilisés par les collectivités territoriales.

- Elle a rappelé qu'une politique de la ville réussie était inséparable d'une action en faveur des zones rurales.

- Elle a invité le Gouvernement à faire un effort pour que les négociations avec l'UNEDIC puissent avoir des résultats tangibles sur la question de l'adhésion à l'assurance chômage des collectivités territoriales pour les personnes employées en contrat de ville.

- Elle a approuvé le maintien en niveau des crédits contractualisés de la politique de la ville ainsi que le report d'un an, de 1998 à 1999, de l'échéance des contrats de plan qui permettra de mettre en phase le XII^{ème} plan avec les attributions des Fonds de l'Union Européenne.

- Elle a souhaité que l'accélération du versement des subventions aux associations partenaires des pouvoirs publics au titre de la politique de la ville aille de pair avec un renforcement des contrôles *a posteriori* sur les résultats de l'activité de ces organismes.

- Elle a pris acte de la réforme du Fonds de l'Action Sociale dont il faudra ultérieurement dresser le bilan.

- Elle a souhaité la reconduction des efforts pour assurer un meilleur encadrement des bénéficiaires des opérations « ville-vie-vacances ».

Au bénéfice de ces observations, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la ville et de l'intégration pour 1997.

I. LES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE CONNAISSENT UN EFFORT SANS PRÉCÉDENT.

A. LA GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Il convient de rappeler tout d'abord les caractéristiques des quartiers sensibles et de la nouvelle géographie pour la politique de la ville.

1. Les caractéristiques des quartiers sensibles

Au cours de l'année 1996, la Délégation interministérielle à la Ville, (DIV), en liaison avec l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE) a réalisé une exploitation particulière du recensement général de la population de 1990 pour connaître la situation sociologique et démographique de l'ensemble des zones urbaines sensibles. Celles-ci couvrent l'ensemble des 700 quartiers en difficulté concernés par le Pacte de Relance pour la Ville.

- **La population** des 1.300 quartiers identifiés dans les contrats de Ville est de 6,5 millions d'habitants. La population recensée dans les zones urbaines sensibles (ZUS) est de **4.407.600 habitants** dans 700 quartiers métropolitains, hors Paris, auxquels s'ajoutent 114.270 habitants résidant dans neuf quartiers parisiens.

- **Le taux de chômage** des habitants des quartiers est significativement plus élevé que dans le reste du territoire : le taux de chômage moyen dans les quartiers urbains sensibles était de **19,1 %** dans le recensement de 1990, et pouvait atteindre jusqu'à 33 % de la population dans certains quartiers. Selon une étude de l'INSEE réalisée sur 546 quartiers, le taux de chômage serait passé de 19 % à 24 % entre mars 1990 et décembre 1993.

- La population des quartiers est par ailleurs **plus jeune et moins diplômée**. Le taux de jeunes de moins de 25 ans est de 43,4 % en 1990 dans les 700 ZUS, soit un taux de 10 points supérieur au taux national qui est de 34,1 % ; 39,4 % de la population âgée de plus de 15 ans, sortie du système scolaire, ne possédait aucun diplôme en 1990 contre 29,1 % sur le plan national.

En revanche, il est à noter que, s'agissant de la délinquance, de la connaissance des enfants scolarisés dans les quartiers à leur entrée en

sixième ou du niveau des services publics et des commerces dans les quartiers en difficulté, l'Administration ne semble disposer que d'études fragmentaires ou incomplètes.

- Concernant le **taux de délinquance** dans les quartiers, la direction centrale de la sécurité publique produit semestriellement, au niveau national et au niveau départemental, des indicateurs sur l'état de la délinquance constatée à partir de l'exploitation des fiches types « état 4001 ».

Il s'agit d'une fiche statistique administrative relatant les crimes et les délits constatés par l'ensemble des services de police compétents.

Certaines données relatives à un échantillon de quartiers difficiles de la région parisienne et de la province ne sont disponibles que depuis 1993. En outre, leur exploitation est rendue difficile par l'instabilité de l'échantillon proposé qui paraît toutefois s'être stabilisé en 1995-1996 sur 45 quartiers.

Malgré des mouvements erratiques importants, la tendance de la délinquance constatée dans ces quartiers est globalement à la baisse. L'évolution au cours du premier semestre 1996 semble favorable car le nombre de quartiers où la délinquance régresse est pratiquement deux fois supérieur à celui de ceux où elle progresse.

- S'agissant du **niveau de connaissance des enfants scolarisés** dans les quartiers, il est procédé tous les ans systématiquement dans tous les établissements à une évaluation des connaissances des élèves, en français et en mathématiques, à l'entrée en sixième. Une remontée nationale par sondage sur un échantillon représentatif des résultats de ces tests permet de bâtir un tableau national des élèves en fonction du niveau atteint dans ces deux matières.

Toutefois, il n'est pas possible d'assimiler un établissement scolaire strictement à la population d'un quartier délimité sur d'autres critères que ceux de l'Education nationale et des municipalités. En effet, l'aire géographique de recrutement des élèves d'un établissement résultant de la carte scolaire ne coïncide pas exactement avec la délimitation des quartiers sensibles.

- Concernant le **niveau des services publics et des commerces** dans les quartiers en difficulté, lors de l'enquête nationale menée par l'INSEE sur les conditions de vie des ménages durant l'hiver 1993-1994, une étude a été faite sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Cette étude semble démontrer que ces quartiers ne sont ni plus ni moins équipés en matière de transport, en commerces alimentaires, en bureaux de poste et en écoles que les autres quartiers de la ville. Mais cette étude nécessiterait d'être affinée et

complétée en fonction des catégories de commerces et ne retrace pas les évolutions récentes.

La DIV et l'INSEE ont mis au point, en 1995, un guide méthodologique des tableaux de bord sur les quartiers qui a été transmis aux équipes chargées de l'évaluation des politiques de la ville.

Votre rapporteur souhaite que le travail de connaissance statistique soit amélioré afin d'avancer dans la connaissance de l'évolution des quartiers et de mesurer l'incidence concrète des mesures prises.

2. Une nouvelle géographie pour la politique de la ville

La spécificité des quartiers justifie la mise en place de traitements dérogatoires du droit commun. A cet égard, le Gouvernement a affiné les cibles de la géographie prioritaire de la politique de la ville.

a) La discrimination positive territoriale

La politique de la ville s'inscrit dans une logique de « discrimination positive » en faveur des quartiers les plus défavorisés.

Comme le rappelle M. Francis Idrac, délégué interministériel à la ville, la discrimination positive territoriale « *consiste, dans le respect du principe républicain d'égalité de l'ensemble des citoyens devant la loi, à doter certains territoires d'une capacité de faire mieux, mais aussi d'une capacité de faire autrement et différemment qu'ailleurs, pour essayer de répondre aux problèmes qu'ils rencontrent* ».

Les fondements de la politique de discrimination positive ont été posés sur le plan législatif par la *loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire* dont le texte a été jugé conforme à la Constitution.

Votre commission tient à souligner, à cet égard, qu'un développement équilibré du territoire suppose l'application des principes de la discrimination positive à la fois dans les territoires ruraux en difficulté et dans les zones urbaines sensibles, conformément à la lettre de la loi du 4 février 1995 précitée qui a établi une balance harmonieuse entre les territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP) et les zones urbaines sensibles.

On ne peut donc que se féliciter que M. Jean-Claude Gaudin ait annoncé la préparation, pour 1997, d'un plan en faveur du monde rural qui devrait permettre de compléter les dispositions en faveur des zones de revitalisation rurale (ZRR) et de drainer de nouveaux moyens vers les zones rurales prioritaires.

b) Les différents niveaux d'action de la politique de la ville

S'agissant de la politique de la ville, celle-ci distingue désormais trois niveaux qui appellent chacun une action plus poussée : les zones urbaines sensibles (ZUS) comprennent les zones de redynamisation urbaine (ZRU) qui, elles-mêmes, incluent les zones franches urbaines (ZFU).

Il convient de rappeler, à titre liminaire, que les 214 contrats de ville, signés dans le cadre du XIe plan (1994-1998), concernent environ **1.300 quartiers**.

• Les **zones urbaines sensibles** sont caractérisées, selon la loi du 4 février 1995 susvisée, par la présence de grands ensembles et de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi.

La liste des ZUS résulte actuellement de l'annexe au décret du 5 février 1993 qui détermine les communes habilitées, par la loi d'orientation pour la ville, à instituer une exonération facultative de taxe professionnelle pour les entreprises qui s'y installent. Cette liste doit être révisée d'ici le 31 décembre de l'année et devrait alors porter sur environ 709 quartiers en métropole.

Toutefois, le décret n° 96-455 du 28 mai 1996 a fixé la liste des grands ensembles et quartiers d'habitat dégradé concernés par le dispositif des emplois de ville institué par la *loi n° 96-376 du 6 mai 1996 portant réforme du financement de l'apprentissage*. Cette liste comprend actuellement 746 quartiers qui préfigurent assez vraisemblablement la liste des quartiers en ZUS mentionnés ci-dessus.

• Les **zones de redynamisation urbaine (ZRU)** avaient été définies par la loi du 4 février 1995 en ne prenant en compte que les ZUS comprises dans une commune éligible à la dotation de solidarité urbaine.

A ces critères, la loi de mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville substitue désormais une sélection de critères tirés de plusieurs éléments représentatifs de la dégradation des conditions de vie dans les ZRU à savoir, la population, le taux de chômage, la proportion de jeunes de moins de 25 ans, la proportion de jeunes sortis du système scolaire sans diplôme et le potentiel fiscal des communes de rattachement.

Le nombre de ZRU qui était de 470 dans l'ancien dispositif devrait passer à 350 environ d'ici la fin de l'année, lorsque le décret déterminant l'indice synthétique pondérant les différents critères à partir des données statistiques précitées aura été pris.

- Enfin, les **zones franches urbaines** (ZFU) ont été déterminées après appel à projet parmi les quartiers de plus de 10.000 habitants présentant les caractéristiques les plus dégradées en termes de chômage des jeunes, de qualification professionnelle ou des ressources des communes.

- Ces quartiers, qui représentent environ 500.000 habitants, se caractérisent par un taux de chômage égal à plus du double de la moyenne nationale, un taux de jeunes de moins de 25 ans de plus de 46 % parmi la population et près d'une personne sur deux (44 %) de plus de 15 ans non diplômée.

- Les ZFU, qui bénéficient des exonérations fiscales et de charges sociales les plus larges, sont au nombre de 44 dont 38 en métropole et 6 dans les départements d'Outre-mer. Elles sont déterminées par le législateur qui en a fixé la liste en annexe à la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville. Un décret doit en délimiter le périmètre exact.

Cette géographie d'application « *resserrée et mieux adaptée à la gravité des situations* » pour reprendre l'expression de la DIV constitue l'armature dans laquelle viennent s'insérer les mesures du pacte de relance pour la ville.

B. LES SIX OBJECTIFS DU PACTE DE RELANCE POUR LA VILLE.

Le pacte de relance pour la ville est le produit de la concertation approfondie qui a été menée au dernier trimestre de 1995 par le Gouvernement avec les associations et les institutions concernées, sur le *Programme national d'intégration urbaine*, conçu dans l'esprit du discours prononcé par le Président de la République au Havre le 29 septembre de la même année.

Qu'il soit permis à votre rapporteur d'en extraire cette phrase « *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* ».

Ce pacte de relance peut être décliné autour de six objectifs.

1. Créer de l'activité et des emplois

Tout d'abord, **sur le plan fiscal**, l'exonération de taxe professionnelle instituée par la loi du 4 février 1995 précitée sera applicable à l'ensemble des activités existantes dans les ZRU au 1er janvier 1997 et non plus seulement aux seules créations ou extensions d'activité. L'exonération, valable sur une durée de cinq ans, est plafonnée à 500.000 francs de cotisations et un million de francs de base nette imposable.

Par ailleurs, les zones franches urbaines bénéficient d'un dispositif global d'exonérations des charges fiscales et sociales. Les entreprises présentes dans les zones franches ou qui viendront s'y installer jusqu'au 31 décembre 2001, bénéficieront pendant cinq ans d'exonérations fiscales au titre de l'impôt sur les sociétés, de l'impôt sur le revenu, de la taxe professionnelle, de la taxe foncière et des droits de mutation. Les grandes lignes de ces exonérations sont reprises lors de l'analyse des crédits budgétaires *infra*.

Elles bénéficient également **d'exonérations de cotisations patronales sociales** (maladie, maternité, invalidité décès vieillesse), d'allocations familiales, d'accidents du travail ainsi que sur le versement transport et les contributions et cotisations au Fonds national d'aide au logement pour la fraction des salaires qui n'excède pas 150 % du SMIC et pour les cinquante premiers salariés. Au-delà du deuxième salarié, l'exonération est subordonnée à la condition que 20 % des salariés de l'établissement résident dans la zone franche.

Ensuite, **s'agissant de l'insertion, 100.000 emplois de ville** doivent être créés sur quatre ans pour les jeunes en difficulté qui résident dans les quartiers en difficulté. Ces emplois de ville d'une durée de cinq ans bénéficient d'un financement significatif par l'Etat. Le régime précis des emplois de ville sera exposé ci-dessous.

Enfin, pour soutenir la **présence des commerçants et des artisans** au coeur des quartiers, un établissement public de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) est créé au niveau national pour assurer la recomposition foncière ou le réaménagement de certains sites nationaux et un appel à projet est lancé pour cofinancer des programmes de prévention et de sécurisation individuelle et collective des petits commerçants.

2. Renforcer la sécurité afin de « rétablir la paix publique »

Le nombre d'appelés relevant du service national « Ville » a été porté à 10.000 en 1996 contre 7.000 auparavant.

De plus, pour renforcer la prévention de la toxicomanie, *une mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie* a été créée par décret du 24 avril 1996 accompagnée d'un réseau départemental.

Mais surtout l'objectif de sécurité accrue passe par le **renforcement des effectifs de police** avec l'affectation de 1.700 policiers supplémentaires avant la fin de l'année dans les quartiers en difficultés. A moyen terme, l'objectif du Gouvernement est d'affecter, dans les quartiers, 4.000 agents supplémentaires des forces de police sur trois ans.

En outre, 200 emplois d'enquêteurs, fonctionnaires d'investigation, seront créés en 1996 pour être affectés dans les quartiers en difficulté. Ces mesures doivent permettre de rendre les îlotiers plus disponibles et faciliter le développement d'un service judiciaire de proximité.

Enfin, la *loi du 1er juillet 1996 modifiant l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante* réduit à trois mois le délai qui s'écoule entre l'infraction et le jugement pour les mineurs multirécidivistes. A terme, 50 unités éducatives à encadrement renforcé (UEER) seront créées pour permettre un accompagnement éducatif individualisé de certains mineurs.

3. Rétablir les chances scolaires

A la rentrée, 1.700 sites ont mis en oeuvre des mesures innovantes **d'aménagement des rythmes scolaires**.

Afin de renforcer l'**accompagnement scolaire**, 75 conseillers principaux d'éducation supplémentaire ont été affectés en zone sensible et le nombre d'appelés « Ville » affectés en établissement scolaire est passé de 3.500 à 4.700 cette année. A terme, 10 médecins, 38 assistantes sociales et 102 infirmiers supplémentaires devraient les accompagner pour assurer une présence renforcée des adultes dans les établissements d'enseignement.

Des mesures ont également été prises en matière **d'éducation à la nutrition** et de promotion de la santé car il s'agit d'un problème préoccupant de ces quartiers. En particulier, des petits déjeuners seront servis dans les classes maternelles et primaires d'écoles des communes volontaires.

4. Favoriser la mixité de l'habitat

S'agissant des logements HLM, un protocole, signé le 6 juin 1996 entre l'Etat, l'Union nationale des fédérations d'organismes HLM et la Caisse des Dépôts et consignations va permettre de distribuer **5 milliards de francs de prêts**, au taux réduit de 4,3 %, pour financer des travaux d'amélioration des logements sociaux au cours des quatre prochaines années.

Les locataires résidant dans des logements HLM situés en zone urbaine sensible ont été exonérés du paiement du surloyer par la *loi n° 96-162 du 4 mars 1996 relative au supplément de loyer de solidarité*.

Les Fonds départementaux de solidarité pour le logement peuvent accorder des aides aux propriétaires résidant dans des copropriétés très dégradées.

5. Mieux aider les partenaires de la politique de la ville

La lourdeur de la politique de la ville à l'égard des associations, révélée par la lenteur du versement des subventions accordées, a fait l'objet de diverses observations, notamment dans les rapports de Mme Hélène Missoffe.

Une circulaire du 19 avril dernier a prévu, pour les associations dont l'utilité sociale est avérée et qui contribuent de façon régulière à la mise en oeuvre des contrats de ville, la possibilité du versement de 50 % du montant d'une subvention dès la signature d'une convention, sous réserve que le montant de la subvention n'excède pas 300.000 francs.

Par ailleurs, une circulaire du Premier ministre du 7 juin 1996 introduit la notion de pluriannualité en permettant la signature de conventions-cadre qui ouvrent aux ministères la possibilité d'accorder des subventions aux associations sur une base pluriannuelle.

Le Gouvernement a mis l'accent sur le renforcement de la souplesse en matière d'engagement et de délégations de crédit, mais il restera néanmoins à se doter de moyens d'évaluation *a posteriori* de l'action des associations.

6. Renforcer la présence des services publics dans les quartiers

En 1996, trente sous-préfets ont été désignés, par décret, en tant que « *chargés de mission pour la politique de la ville* ».

Dans dix-huit départements les plus touchés par la crise urbaine, leur fonction est exercée à « temps plein ». Dans onze départements, les fonctions de « chargé de mission pour la politique de la ville » ont été confiées par décret à des sous-préfets secrétaires généraux, ou sous-préfets d'arrondissement.

La mission des « sous-préfets à la ville » a été définie par la circulaire interministérielle du 14 septembre 1993 relative à la définition du poste de sous-préfet à la ville et à l'organisation des services déconcentrés.

Leur mission est la suivante :

- susciter, animer et coordonner les projets de l'Etat et des instances locales dans le cadre de la politique contractuelle de la ville ;
- mobiliser et responsabiliser l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat pour la mise en oeuvre de la politique de la ville ;
- Restaurer la présence de l'Etat dans les quartier ;
- Mobiliser les différentes actions mises en oeuvre par les ministères dont les mesures intéressent les quartiers défavorisés ;
- Veiller à la gestion efficace de la politique de la ville.

Par circulaire du 17 juin 1996, le réseau des trente sous-préfets « ville » a été augmenté de celui des « correspondants ville » désignés parmi les membres du corps préfectoral ou les chefs de projet politique de la ville, dans les départements où existent des contrats de ville et une géographie prioritaire mais ne disposant pas de « sous-préfet chargé de mission ».

Par ailleurs, 3 appels à projets ont été lancés pour renforcer les plates-formes de service public.

*

Pour conclure, le pacte de relance pour la ville présente deux particularités qui le différencie des projets précédents :

- tout d'abord, il s'agit d'un **programme global**, composé au total de 68 mesures qui concernent de multiples aspects de la vie quotidienne de ceux qui vivent dans ces quartiers en difficulté.
- ensuite, il s'agit d'un programme qui met l'accent en priorité sur la **revitalisation de l'activité économique** dans les quartiers grâce aux exonérations fiscales et sociales dont le montant total avoisinera les deux

milliards de francs mais aussi grâce à l'aide à l'emploi que fourniront les contrats de ville.

Ce pacte de relance est mis en application par des circulaires mais aussi par plusieurs projets de loi.

C. LA TRADUCTION LÉGISLATIVE DU PACTE DE RELANCE POUR LA VILLE

Si le projet de loi le plus important est celui portant mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville, il reste que certains aspects du pacte ont été traités dans le cadre de projets de loi particuliers tel que la loi du 24 mars 1996 portant réforme de la dotation de solidarité urbaine, la loi du 4 mars 1996 relative aux surloyers, la loi du 6 mai 1996 portant réforme de l'apprentissage et la loi du 1er juillet 1996 portant modification de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante pour les mesures relatives aux mineurs multirécidiviste.

1. Les grandes lignes de la loi relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville

La loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville est la traduction législative des plus importants aspects du pacte de relance pour la ville.

Elle pose tout d'abord les principes généraux de la politique de la ville et de la définition de ses zones d'action prioritaire.

Elle comprend un titre II portant dispositions spécifiques relatives au **maintien et à la création d'activités et d'emplois dans certaines zones urbaines**. Cette partie très importante modifie respectivement le code général des impôts et le code de la sécurité sociale pour mettre en place les nouveaux régimes d'exonération.

Elle prévoit des dispositions particulières en matière d'**aménagement urbain et de politique de l'habitat** (titre III). Les compétences des organismes d'exécution en matière d'aménagement urbain sont étendues. Un établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) est créé pour faciliter la redynamisation du tissu commercial. Les programmes locaux de l'habitat (PLH) et les conférences du logement pour l'attribution de logements en HLM sont rendues obligatoires dans les zones urbaines sensibles.

S'agissant des copropriétés et ensembles d'habitat privé en difficulté, le préfet est habilité à préparer des plans de sauvegarde pour coordonner les opérations de rénovation sur ces propriétés. Les mesures d'expropriation et de cession d'immeubles sont facilitées. Les aides des fonds de solidarité pour le logement sont ouvertes aux copropriétaires en difficulté.

Le **titre IV** relatif à la vie associative permet la création de **comités d'initiative et de consultation de quartiers** et ouvre la possibilité d'instituer des **fonds locaux associatifs** pour faciliter la mise en paiement des subventions aux associations.

Enfin, le **titre V** comprend diverses dispositions et notamment l'abrogation des quotas spécifiques restrictifs à l'ouverture de débits de boisson dans les grands ensembles.

2. Les apports du Sénat dans la discussion du texte

Sous l'impulsion avisée de MM. Jean-Pierre Fourcade, président, et Gérard Larcher, rapporteur¹, l'apport du Sénat à la loi du 14 novembre 1996 précitée a été particulièrement riche et incontestable :

- les modalités de la **compensation financière** des exonérations d'impôts locaux aux collectivités territoriales ont été garanties par la loi elle-même ;

- chaque zone franche urbaine est dotée d'une **Comité d'orientation et de surveillance** afin d'évaluer les conditions de mise en oeuvre des mesures dérogatoires et ainsi d'éviter les abus éventuels et de décourager les chasseurs de prime ;

- les **travailleurs indépendants** des zones franches urbaines bénéficient également d'allègements de leurs charges sociales représentant 40 à 50 % de celles-ci ;

- le facteur « emploi » est pris en compte dans les bases de la taxe professionnelle pour les exonérations fiscales au travers de la **surpondération des salaires** ;

- le conseil d'administration de l'**EPARECA** a été mieux équilibré dans sa composition et la déconcentration a été favorisée dans le

¹ *Rapport Sénat n° 1 (1996-1997) fait par M. Gérard Larcher, rapporteur au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi relatif à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville*

fonctionnement de l'organisme par des conventions passées avec les collectivités locales ;

- l'objectif de **mixité sociale** a été clairement inscrit parmi les objectifs à prendre en compte lors de l'élaboration des programmes locaux de l'habitat ;

- enfin, les **spécificités des DOM et de Mayotte** ont été prises en compte.

D. LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE DE LA VILLE DANS LE CONTEXTE CRÉÉ PAR LE PACTE

La politique de la ville est complexe à appréhender car elle mobilise des crédits d'origines différentes dans le cadre du XI^{ème} Plan (1994-1998).

L'ensemble de l'effort financier au service du développement social urbain représente au total, à périmètre inchangé, y compris les dépenses fiscales et les compensations, **13,38 milliards de francs**.

1. La diversité des crédits consacrés à la politique de la ville

a) L'intervention de l'Etat

Les crédits du budget de l'Etat qui participent à la politique de la ville peuvent se décrire en quatre cercles concentriques suivant le lien plus ou moins étroit qui les relie à l'action de la DIV et aux contrats de ville.

- Le premier cercle est celui des crédits gérés par la DIV elle-même, qui s'élèvent en 1997 à **1,4 milliard de francs**. Ils comprennent à la fois, les moyens inscrits en investissement et en fonctionnement au titre de l'agrégat « ville » dans le bleu budgétaire, soit **851 millions de francs** pour 1997, et des transferts de gestion provenant, soit du fonds d'aménagement pour la région d'Ile-de-France (FARIF), soit d'autres ministères, au titre des opérations d'été en faveur des jeunes par exemple.

- Le deuxième cercle est circonscrit aux crédits des différents ministères afférents aux **contrats de ville** qui représentent **2.098 millions de francs** en 1997. Ils comprennent à la fois des crédits qui ont fait l'objet d'un **engagement contractualisé** dans les contrats de ville (1.353 millions de francs), tels que les crédits d'investissement du ministère du logement affectés à la réhabilitation des logements HLM, et des **crédits ordinaires** des ministères qui viennent financer les actions inscrites aux programmes d'action

des contrats de ville **sans faire l'objet d'engagements pluriannuels** (745 millions de francs).

- Le troisième cercle recouvre les crédits des différents ministères qui **concourent indirectement à la politique de développement social urbain** mais qui ne sont pas consommés dans le cadre des contrats de ville. Tel est le cas des crédits consacrés par le ministère du travail aux emplois de ville ou des primes versés aux enseignants des zones d'éducation urbaine prioritaire par le ministère de l'Education nationale ou encore de la prise en charge des appelés du service « ville ». Ces crédits s'élèvent à **4.530 millions de francs** en 1997.

- Le quatrième cercle enfin concerne le **manque à gagner en recettes de l'Etat** au titre des dépenses fiscales et sociales et de leur compensation versée, soit aux collectivités locales, soit aux régimes de sécurité sociale. Ce poste représente **2.551 milliards de francs** en 1997 et connaît une forte progression sur laquelle nous reviendrons.

Votre commission regrette vivement que soient inclus dans la récapitulation des crédits d'Etat relatifs à la politique de la ville, les **transferts opérés** au profit des communes urbaines **au sein des dotations** aux collectivités locales.

Ce poste comprend **2,2 milliards de francs** au titre du versement de la dotation de solidarité urbaine de la DGF et **600 millions de francs** au titre du Fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France.

Il est situé en ligne « A5 » à la suite des diverses dépenses des ministères.

La dotation de solidarité urbaine est une des composantes de la dotation globale de fonctionnement inscrite en prélèvement sur recettes de l'Etat. Son montant définitif est arrêté par le Comité des finances locales et ne peut donc être estimé avec précision pour 1997 avant que la décision de celui-ci ne soit prise.

Mais surtout, le Fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France est entièrement financé par des prélèvements opérés sur les « douzièmes provisoires » de certaines communes de la région d'Ile-de-France et ne correspondent donc pas à proprement parler, à une répartition de crédits, mais bien à un prélèvement suivi d'une redistribution.

Les crédits relatifs à la solidarité urbaine devraient être classés sur une ligne spéciale de l'effort financier en faveur de la politique de la ville qui retracerait l'effort des collectivités locales.

Cette ligne au demeurant serait utilement complétée par un rappel des données d'exécution relatives aux contributions financières des collectivités territoriales aux procédures contractuelles de la politique de la ville.

b) Les autres intervenants dans le financement de la politique de la ville

Un ensemble des crédits qui concourent à la politique de la ville mais ne sont pas inscrits directement en dépenses du budget de l'Etat. Ces crédits représentent près de 7,825 milliards de francs.

Il convient de souligner la part prise par les collectivités locales qui s'élève au total à 2,84 milliards de francs en données d'exécution pour 1995. Au total, sur le XIe Plan (1994-1998), la participation des régions sur cinq ans représente 4.216 millions de francs soit environ la moitié des sommes engagées par l'Etat sur la même période.

Les autres dépenses sont celles qui proviennent, soit des Fonds européens, soit de la Caisse des Dépôts et Consignations :

- les dépenses des Fonds européens représentent environ 1,124 milliard de francs sur l'année 1997.

La Caisse des Dépôts intervient dans le cadre d'un protocole d'accord signé le 7 mai 1996 qui porte sur deux enveloppes de prêt à taux réduit : la première, d'un montant de 7,5 milliards de francs sur trois ans, concerne les prêts projets urbains (PPU) consentis à un taux de 5,5 % ; la seconde comprend des prêts spécifiques destinés à l'amélioration de logements sociaux dans les ZUS.

2. Les tendances du budget pour 1997

L'analyse des évolutions de crédits pour 1997 fait apparaître **quatre tendances fortes.**

a) Le rôle maintenu des contrats de ville

S'agissant des crédits gérés par la DIV, qui participent à l'effort d'économie budgétaire demandée par le Premier ministre, la volonté du Gouvernement a été de continuer à faire des contrats de ville un instrument d'intervention privilégié et, à ce titre, d'en reconduire le niveau.

C'est pourquoi les réductions de dépenses ont été imputées pour la plus large part, sur les **moyens de fonctionnement de la DIV** (- 17,6 %), c'est-à-dire sur les dépenses d'information, d'animation et les dépenses ordinaires de la Délégation, ainsi que sur les moyens de fonctionnement des services publics de quartiers. Toutefois, ces derniers devraient être abondés dans l'année par des subventions provenant du futur Fonds interministériel pour la réforme de l'Etat.

En revanche, les **crédits contractualisés** de la DIV demeurent à niveau quasiment inchangé pour ce qui concerne les dépenses ordinaires (337 millions de francs en 1997 contre 344 millions de francs en 1996). Le niveau d'investissement est augmenté en crédits de paiement tandis que les autorisations de programme font l'objet d'un lissage sur une année supplémentaire (111 millions de francs en 1997 contre 166,3 millions de francs en 1998).

Le report de 1998 à 1999 de la date d'échéance des contrats de plan apparaît justifié pour deux raisons.

D'une part, les futurs contrats Etat-Régions du XII^{ème} plan devront être conçus en coordination avec les schémas régionaux d'aménagement du territoire qui ne pourront pas être adaptés avant les élections régionales de 1998.

D'autre part, le début des nouveaux contrats de plan devrait utilement coïncider avec les nouveaux versements des fonds structurels européens qui interviendront à partir de 1999.

Votre commission a donc approuvé le report d'un an de la date d'échéance des contrats de plan Etat-Régions.

Par ailleurs, en dépense d'investissement une ligne nouvelle est créée, dotée de 90 millions de francs d'autorisations de programme, afin de mieux individualiser les crédits destinés aux douze grands projets urbains (GPU).

Votre commission a constaté que, dans un contexte de rigueur, le financement des programmes d'actions des contrats de ville est totalement préservé, à la hauteur des montants inscrits dans les contrats de plan Etat-Régions, et qu'ainsi, la capacité d'intervention de l'Etat sur les programmes contractuels du XIe Plan est maintenue.

b) *La vive montée en charge des dépenses liées aux exonérations d'impôts et de charges sociales sur les entreprises.*

Cette impulsion est au coeur du projet de redynamisation économique et commerciale des quartiers. Les exonérations de charge représentaient 450 millions en 1996. Elles passent à 2,5 milliards de francs en 1997.

• Dans les **zones de redynamisation urbaine**, la mesure d'extension aux entreprises existantes de l'exonération de plein droit de la taxe professionnelle, dans la limite d'un plafond de 500.000 francs par établissement et par an et d'un million de base nette, ainsi que la mesure de fixation d'un régime unique d'exonérations de cotisations sociales patronales, d'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, représenteront au total une dépense fiscale de **822 millions de francs en 1997.**

• Dans les **44 zones franches urbaines**, les mesures fiscales dérogatoires pour les entreprises sont au nombre de quatre :

- exonération d'impôt sur les sociétés pendant cinq ans dans la limite de 400.000 francs de bénéfices par an et par entreprise ; seule est exonérée la part du bénéfice réalisée au moyen des éléments localisés dans la zone franche ;

- exonération de plein droit de la taxe professionnelle pendant cinq ans dans la limite d'un plafond de base nette de 3 millions de francs pour les entreprises de 50 salariés au plus ;

- exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties pendant cinq ans pour les immeubles entrant dans le champ d'application de la taxe professionnelle ;

- exonérations des cotisations sociales pendant cinq ans dans la limite d'une fois et demi le SMIC pour 50 emplois équivalents-temps-plein.

Les exonérations de cotisations sociales portent sur les cotisations patronales d'assurances sociales (maladie, maternité, invalidité, décès, vieillesse), d'allocations familiales, d'accidents du travail ainsi que sur le versement de transport et les contributions et cotisations au Fonds national d'aide au logement (FNAL) pour la fraction des salaires n'excédant pas le produit du nombre d'heures rémunérées par 150 % du SMIC horaire. Restent dues les cotisations de retraite complémentaire et d'assurance chômage ainsi que la contribution pour la formation professionnelle et la taxe d'apprentissage.

Les exonérations de charges sociales sont assorties d'une **clause d'embauche des habitants de la zone franche.**

Lorsque l'employeur a procédé, depuis la délimitation de la zone franche, à l'embauche de deux salariés ouvrant à exonération de cotisations sociales, le maintien de l'exonération est subordonné à la condition que, lors d'une nouvelle embauche, 20 % des

salariés embauchés ou 20 % des salariés de l'établissement résident dans la zone franche. Si ces proportions ne sont pas respectées, l'exonération est suspendue jusqu'à ce qu'il y soit remédié.

Dans les ZRU, le coût total estimé de ce dispositif est de 1,265 milliard de francs pour le budget de l'Etat. Il convient de rappeler que les exonérations d'impôts locaux seront prises en charge par l'Etat et par le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

c) Le maintien des crédits relatifs aux dispositifs de prévention destinés aux adolescents des quartiers défavorisés.

Baptisées en 1983 opérations « prévention été », devenues en juin 1996 les opérations Ville-Vie-Vacances, ces opérations qui ne concernaient à l'origine que 12.000 jeunes, ont touché près 800.000 jeunes en 1996.

Ces actions s'adressent en priorité aux jeunes âgés de 13 à 18 ans. Elles mobilisent de nombreuses associations de nature parapublique tels que les centres de loisirs jeunesse ou les associations sportives de la fonction publique, mais aussi des associations de quartier ou d'insertion.

En 1996, les opérations ont porté sur 39 départements, dont 4 départements d'outre-mer, ainsi que sur dix ZUS non comprises dans les 39 départements prioritaires.

Près de **750.000 jeunes ont bénéficié** de ces opérations au cours de l'été 1996 contre 640.000 jeunes en 1996 et 600.000 en 1995. Si l'on prend en compte les trois périodes de vacances couvertes en 1996, ce sont 790.000 jeunes qui ont été couverts par le dispositif.

Le coût budgétaire pour l'Etat est de **80 millions de francs** pour 1996 dont 46 millions de francs pris en charge par la DIV, mais si l'on intégrait l'ensemble des subventions versées aux associations participant aux opérations, le coût avoisinerait 300 millions de francs.

Dans son rapport de l'année dernière, votre rapporteur avait appelé l'attention du Ministre sur les difficultés apparues ponctuellement dans certaines stations balnéaires pour insérer les bénéficiaires de ces opérations parmi la population estivale et assurer leur encadrement dans des conditions satisfaisantes.

Par circulaire du 21 février 1996, le Premier Ministre a précisé les orientations des opérations pour l'été 1996.

Il a proposé tout d'abord de mieux repérer les jeunes en difficulté, de privilégier une approche territoriale de prévention et de privilégier l'accueil des jeunes filles : ces orientations visent à éviter que les jeunes les plus

fragiles des banlieues ne soient « oubliés » par les opérations parce qu'ils n'auraient pas su faire valoir leurs droits.

L'accent est mis par ailleurs sur « l'exigence éducative » des activités mises en place afin d'éviter que les opérations Ville-Vie-Vacances ne soient considérées seulement comme une offre de loisirs à coût réduit ou comme une nouvelle forme de « tourisme social ».

Enfin, il a été demandé que le personnel d'encadrement soit mieux formé et qu'il dispose d'une réelle expérience dans le domaine de la prévention, des sites et des jeunes. Une autre mesure importante dans le domaine de la coordination a été de prévoir que les préfets des départements d'accueil seraient systématiquement informés des projets d'accueil se déroulant sur leur territoire ou sur les départements voisins.

En principe, les opérations Ville-Vie-Vacances seront étendues en 1997 à l'ensemble des ZUS pendant toutes les périodes de vacance scolaire. **Il conviendrait sans doute de prévoir un abondement de crédits supplémentaires en cours de gestion pour garantir le financement de cette extension.**

Les efforts entrepris pour assurer un meilleur encadrement de ces opérations doivent être poursuivis.

d) La part nouvelle prise par les « emplois de ville »

Le dispositif « emplois de ville » vise à créer 100.000 emplois en quatre ans. Il a pour objet d'assurer le développement de filières de métiers et de services de qualité, en vue de répondre à des besoins collectifs non satisfaits auprès des collectivités locales, des associations et des établissements publics.

Les emplois de ville¹ s'inscrivent dans le cadre légal et réglementaire des contrats emploi consolidé, qui permet **la prise en charge par l'Etat d'une partie du coût afférent aux embauches** des personnes recrutées et une exonération de charges sociales patronales, pour une durée maximale de cinq ans. Toutefois, et afin de donner une impulsion aux emplois de ville, le Gouvernement a décidé d'augmenter de 15 points le taux de prise en charge de ce contrat par rapport aux règles de droit commun régissant les contrats emploi consolidé.

Le taux de prise en charge par l'Etat de la rémunération totale brute, y compris les cotisations d'assurance chômage et autres charges

¹ Circulaire du 28 mai 1996 relative à la mise en oeuvre des contrats de ville, Journal Officiel du 16 juin 1996, pages 5969 et suivantes.

sociales, est augmenté de 15 points : il est de 75 % la première année et dégressif de dix points par an, jusqu'à 35 % la cinquième année, ou fixé à 55 % par an pendant cinq ans. Les emplois de ville bénéficient d'une exonération totale de charges sociales patronales pendant cinq ans.

Tous les jeunes **ayant achevé un second cycle d'enseignement secondaire** (niveau baccalauréat), âgés de dix-huit ans à moins de vingt-six ans, résidant dans les grands ensembles et quartiers d'habitat dégradé, peuvent bénéficier des emplois de ville.

La politique menée en faveur des quartiers en difficulté suppose également l'embauche de personnes qualifiées ou à même de se qualifier rapidement ; elle risquerait d'être entravée par un ciblage des publics recrutés portant exclusivement sur un public non diplômé.

Toutefois, l'effort en direction des publics les moins qualifiés reste la priorité et doit être poursuivi et amplifié. Les préfets ont été invités à veiller à ce que l'employeur ne recrute pas systématiquement des jeunes de niveau du baccalauréat, ce qui reviendrait à écarter les jeunes de bas niveau de qualification du bénéfice de ces contrats.

Seuls les **jeunes résidant dans les grands ensembles et quartiers d'habitat dégradé** visés sur la liste annexée au décret n° 96-555 du 28 mai 1996 peuvent bénéficier des emplois de ville.

L'employeur doit demander à l'autorité administrative compétente, c'est-à-dire le maire, si le jeune recruté remplit ou non la condition de résidence.

En revanche, des conventions d'emplois de ville peuvent être conclues même si le siège de l'organisme employeur ou l'activité exercée se situent en dehors du quartier dégradé.

Dans tous les cas, les critères d'âge et de résidence s'apprécient à la date de conclusion de l'emploi de ville, ce qui rend sans effet le fait que le jeune soit amené ensuite à déménager en cours de contrat.

Par dérogation aux dispositions régissant le contrat emploi consolidé, le recrutement sur un emploi de ville n'est pas conditionné par l'accomplissement d'un contrat emploi-solidarité (CES) préalable : aucune durée minimale effectuée dans le cadre d'un contrat emploi-solidarité ne peut être donc demandée à l'intéressé préalablement à son embauche au titre de ce contrat.

Les contrats de ville sont des contrats à durée indéterminée ou déterminée, de droit privé, conclus à temps partiel ou à temps plein. Le contrat doit être conclu pour une durée initiale d'au moins douze mois dans la limite d'une durée totale de soixante mois.

Les employeurs au titre des contrats de ville

- *Les communes, les groupements de communes et autres collectivités territoriales pour le développement de services au public en complément des services publics locaux, d'activités liées à l'environnement, à l'entretien, à la prévention et à l'animation de toute nature ;*

- *Les établissements publics et autres groupements publics, en particulier dans le secteur de l'éducation (soutien scolaire), de la santé et de l'action sociale ;*

- *Les associations à but non lucratif et les fondations ;*

- *Les personnes morales chargées de la gestion d'un service public, parmi lesquelles peuvent être en particulier signalées :*

- les entreprises assurant un service régulier de transport public de personnes, qu'elles soient elles-mêmes des sociétés publiques (SNCF, RATP), à propriété mixte ou de droit privé ;*

- les sociétés anonymes d'HLM ou autres sociétés gérant un service public de logement social, en raison de leur réglementation spécifique, de leur caractère non spéculatif et du régime de tutelle dont elles sont l'objet.*

Enfin, les préfets sont chargés d'utiliser davantage les instruments existants en matière de formation afin de parvenir à une montée en qualification significative du jeune en emploi de ville de manière à favoriser son insertion professionnelle ultérieure.

L'objectif du Gouvernement est de faire entrer **100.000 jeunes** dans le dispositif des emplois de ville en quatre ans. **1.050 millions de francs** sont inscrits en crédits du budget du travail pour assurer le financement de 25.000 contrats de ville en 1997 (*chapitre 44-74, article 33*).

Votre commission appelle l'attention sur une question soulevée au Sénat à l'occasion du débat sur le projet de loi relatif à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville.

Actuellement, si une personne, qui a bénéficié d'un emploi de ville et d'une formation pendant deux ans, trouve un emploi dans le secteur marchand et perd cet emploi après six mois d'activité, c'est à la collectivité locale de supporter le paiement des indemnités de chômage puisque celle-ci aura employé le plus longtemps cette personne sur la période précédant la mise au

chômage. L'indemnité peut s'élever à 95.500 francs pour une personne employée pendant 14 mois.

Pour que le dispositif réussisse, il faut que les collectivités territoriales ou les organismes employeurs aient un certain nombre de garanties et notamment la faculté de pouvoir adhérer au régime d'assurance chômage pour les salariés recrutés dans le cadre des contrats de ville, à l'instar de ce qui a été mis en place pour les contrats d'emploi solidarité (CES).

Une négociation avec les gestionnaires du régime d'assurance chômage a été engagée pour examiner les modalités de création d'un nouveau régime particulier et afin de fixer le taux de la surcotisation permettant de garantir l'équilibre de ce régime.

Votre commission souhaite que la négociation visant à permettre aux collectivités territoriales d'adhérer au régime d'assurance chômage pour les personnes employées en contrat de ville aboutisse rapidement.

II. LES CRÉDITS RELATIFS A L'INTÉGRATION ET A LA PRÉVENTION DE LA LUTTE CONTRE LA TOXICOMANIE SONT MAINTENUS À NIVEAU

Le second volet de ce rapport concerne essentiellement les crédits relatifs à l'intégration, c'est-à-dire la politique qui vise à développer les conditions d'une installation durable des populations autorisées à séjourner régulièrement sur notre territoire.

Il porte également sur les crédits relatifs à la prévention de la toxicomanie qui relèvent de la compétence du ministère.

A. LE VOLET RELATIF À L'INTEGRATION

1. Les aspects statistiques de l'immigration

Il convient d'abord de rappeler quelques données statistiques concernant les étrangers présents sur le territoire et les flux d'immigration.

a) *La population étrangère en France*

Si l'on s'en tient aux données à caractère définitif, communiquées dans les réponses aux questionnaires budgétaires, le ministère de l'Intérieur évaluait, au 1er janvier 1993, à 3.901.074 le nombre d'étrangers titulaires d'une autorisation de séjour en cours de validité, parmi lesquels 172.758 réfugiés et 1,621 apatrides.

Répartition par continent d'origine

	Europe	dont UE ⁽¹⁾ à 12	Afrique	Asie	Amérique	Océanie
Nombre	1.593.630	1.427.357	1.435.910	384.389	76.229	2.164
pourcentage	45,5 %	40,8 %	41,0%	11,0%	2,2 %	"

(1) *Union européenne*

Source : Ministère de l'Intérieur

Il est à noter que l'état statistique est établi par le Ministère de l'Intérieur sur la base des autorisations de séjour en cours de validité au dernier jour de l'année considérée ; cet état ne prend donc pas en compte les enfants de moins de 18 ans qui ne sont pas obligés de posséder un titre de séjour, sauf ceux qui, âgés entre 16 et 18 ans, exercent une activité salariée et sont dès lors comptabilisés ;

En revanche, le recensement général de la population réalisé par l'INSEE tous les 7 ou 8 ans décompte l'ensemble des étrangers de tous âges se trouvant en France au moment du recensement et qui y ont leur résidence permanente, qui y travaillent ou y étudient (à l'exception des saisonniers et des frontaliers).

Le recensement de 1990 fait apparaître que les étrangers représentent **6,35 % de la population métropolitaine**, que les étrangers issus de pays tiers à l'Union européenne représentent 63,5 % de la population immigrée et que le taux de chômage au sein de la population active immigrée atteint 19,5 % (25 % de la population active chez les étrangers ressortissants de pays tiers à l'Union européenne).

Répartition de la population active étrangère

	Population étrangère totale		Population étrangère active		dont chômeurs	
	nombre	en %	nombre	en %	nombre	en %
UE à 12 (1)	1.311.892	36,5	678.395	41,9	73.324	23,2
Pays tiers	2.284.710	63,5	941.794	58,1	242.348	76,8
Toutes origines	3.596.602	100	1.620.189	100	315.672	100

(1) Union Européenne à 12 Etats

Source INSEE

b) Les flux migratoires

S'agissant des flux d'entrée, l'immigration à caractère permanent, c'est-à-dire d'étrangers titulaires d'une carte de séjour de plus d'un an, est évaluée (y compris les estimations) à 68.000 personnes identifiées pour 1995¹. Ce chiffre est en diminution de 18 % par rapport à 1993 et s'inscrit dans le prolongement de la tendance à la baisse observée depuis 1993.

Ces étrangers sont originaires à 43 % du continent africain et motivent pour 56 % d'entre eux leur entrée sur le territoire par des préoccupations de regroupement familial.

Motifs d'immigration à caractère permanent

(Flux mesurés uniquement)

	1994	1995
	Toutes nationalités	Toutes nationalités
Travailleurs salariés	18.349	13.106
Actifs non salariés	1.204	956
Réfugiés statutaires	7.025	4.742
Regroupement familial	20.646	14.360
Membres de familles de Français	16.056	16.458
Membres de familles de réfugiés et d'apatrides	776	749
Etrangers ayant le statut de visiteurs	5.188	6.352
Titulaires d'une rente d'accident du travail	46	16
Total des situations repérées	69.290	56.739

¹ Les entrées résultent à la fois des « nombres lus » sur les états statistiques de l'OMI et de l'OFPRA auxquels sont additionnés les « nombre estimés » portant sur des flux pas du tout ou mal mesurés. Il convient également de distinguer l'immigration à caractère permanent, soit l'ensemble des étrangers recevant une première carte de séjour d'une durée au moins égale à un an (à l'exception des étudiants) et l'immigration à statut temporaire, formée des étrangers recevant une première carte de séjour d'une durée comprise entre 3 mois et un an, plus les étudiants.

2. La reconduction des crédits du ministère relatifs à l'intégration

L'intégration est le troisième volet d'une politique des migrations dont les deux autres sont la maîtrise des flux migratoires et la coopération avec les pays en voie de développement.

Le montant des crédits inscrits au titre de l'intégration dans le bleu « ville » soit 378,7 millions de francs, recouvrent deux catégories de dépenses. Tout d'abord, il s'agit de prendre en charge les **frais d'hébergement des CHRS pour les réfugiés** (287,3 millions de francs en 1997). La diminution de ces crédits traduit la diminution de près de la moitié du nombre de réfugiés entre 1993 et 1995 reconnus par l'OFPRA. Il convient de rappeler que le dispositif national pour demandeurs d'asile comprenait, à la fin de 1995, 50 centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), soit 3.153 places, ainsi que 40 centres provisoires d'hébergement pour réfugiés statutaires (CPH) représentant 1.436 places.

Ensuite, ces crédits permettent de financer diverses **actions sociales en faveur des immigrants**. Il s'agit du financement des contrats d'agglomérations concernant 54 communes qui ne sont pas signataires d'un contrat de ville, des interventions sociales dans les centres de rétention, des actions de formation linguistique pour les réfugiés, du soutien scolaire aux élèves du second degré et enfin du règlement de l'allocation d'attente aux réfugiés. L'ensemble représente environ **91 millions de francs** prévus pour 1997.

Malgré une baisse apparente, les crédits relatifs à l'intégration **sont reconduits à périmètre d'intervention constant**. En effet, les crédits correspondant aux dépenses de fonctionnement du service social d'aide aux émigrants (SSAE), soit 92 millions de francs, ont été transférés sur le budget d'intervention du FAS. Par ailleurs, les dispositifs de formation et de formation ont été adaptés en fonction de la réduction des flux migratoires.

3. Les établissements participant au financement de la politique de l'intégration

Ces crédits doivent néanmoins être replacés dans le cadre plus large de l'ensemble des dépenses qui, dans le cadre d'institutions autonomes, comme le Fonds d'action sociale (FAS), participent au financement de l'intégration.

a) *Des interventions multiples*

Parmi les organismes concernés par la mise en oeuvre de la politique de l'intégration, il convient de citer :

- l'**Office des migrations internationales (ONI)**, établissement public administratif doté d'un budget de **244 millions de francs** en 1994, chargé de mettre en oeuvre la politique des pouvoirs publics en matière d'entrée et de travail des étrangers, de favoriser l'emploi à l'étranger et la mobilité internationale des Français ; l'office est alimenté grâce à ses ressources propres et perçoit notamment des redevances versées par les employeurs de salariés étrangers, des pénalités pour l'emploi des clandestins étrangers et des remboursements forfaitaires pour services rendus aux usagers ;

- la **SONACOTRA** est une société anonyme d'économie mixte, créée en 1956, dont le capital est détenu à 55 % par l'Etat. Elle a pour objet de construire et gérer des logements économiques destinés aux travailleurs migrants et aux étudiants. Son chiffre d'affaires avoisine 950 millions de francs en 1995 ;

- la **Commission nationale pour le logement des immigrés (CNLI)** et son secrétariat général, créés en 1976, ont pour objet de programmer les dépenses du « neuvième prioritaire » prélevé pour le logement des travailleurs immigrés et de leur famille sur la participation des employeurs à l'effort de construction (1 % logement) et de « *coordonner l'ensemble des actions relatives au logement des travailleurs immigrés et de leur famille* ». Depuis l'intervention de l'arrêté du 28 mars 1988, la compétence directe de la CNLI ne porte plus que sur 15 % des crédits affectés à la réserve nationale (124,5 millions de francs en 1996), 85 % des crédits étant déconcentrés auprès des préfets pour être utilisés en faveur du logement de toutes les populations démunies ;

- l'**Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)** est un établissement public administratif, créé par une loi du 25 juillet 1952, placé sous la tutelle du ministère des affaires étrangères, doté d'un budget de 133 millions de francs en 1994. L'office est chargé de délivrer, aux réfugiés et apatrides, les documents nécessaires à leur insertion après instruction de leur demande ;

b) *La mise en place de la réforme du FAS*

Mais l'organisme le plus important dans le domaine de l'intégration demeure le *Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leur famille (FAS)*.

Comprenant 220 personnes dont une centaine dans 14 délégations régionales, le FAS accorde près de 8.000 subventions à plus de 3.500 associations. Le budget des interventions sociales du FAS s'est élevé à 1,125 milliard de francs en 1996.

Le Fonds d'action sociale (FAS) a consacré **329 millions de francs** en 1996 à des actions en matière de **logement** dans le cadre d'aide à la gestion de foyers de travailleurs migrants et d'actions sociales liées au logement.

Les crédits consacrés à la **formation** se sont élevés à 236 millions de francs en 1996, dont 120 millions de francs destinés à des actions d'alphabétisation auprès de 30.000 personnes environ.

Les actions en faveur des **chômeurs de longue durée** s'élèvent à 70 millions de francs.

En 1996, l'action **sociale et familiale**, en faveur des femmes notamment, a engagé 188 millions de francs, tandis que l'action en faveur de **l'enfance et de la jeunesse** s'est élevée à 170 millions de francs, en raison notamment des actions liées aux opérations préventions-été.

Il est à noter que le FAS participe au financement de la politique de la ville à hauteur de **390,34 millions de francs** en 1996, dont 130.47 millions de francs de crédits « contractualisés » dans le cadre des 166 contrats de ville dont le FAS est signataire.

Une **profonde réforme des règles et procédures financières** a été étudiée et acceptée par une réunion du conseil d'administration du 25 septembre dernier.

Cette réforme a été élaborée dans le respect de deux objectifs majeurs :

- mettre en place des règles du jeu claires dans les relations entre le FAS et les associations, en garantissant des délais de paiement courts après la prise de décision, et en arrêtant, dès cette décision, le montant définitif du financement accordé pour l'action ;

- garantir la bonne utilisation des crédits publics en rapprochant les règles financières du FAS de celles s'appliquant aux crédits d'intervention de l'Etat et en développant les modalités du contrôle *a priori* et *a posteriori*.

De plus, une **modification des statuts du FAS** a été adoptée, dans le but de renforcer l'efficacité du fonctionnement de l'établissement. Ce fonctionnement était jusqu'alors caractérisé par la dualité entre un conseil d'administration, conçu comme un conseil de gestion du fonds, dont le rôle

était principalement de voter le budget et de décider de l'attribution des subventions, et la structure administrative de l'établissement, dont le fonctionnement interne relevait de la compétence exclusive du directeur.

La modification des statuts, en confiant au président du FAS les attributions du directeur, a pour objectif de renforcer la cohérence entre les décisions du conseil d'administration et le fonctionnement de l'établissement.

La présidence du FAS a été confiée à Mme Colette Codaccioni en octobre 1996.

B. LES CRÉDITS RELATIFS À LA PRÉVENTION DE LA TOXICOMANIE

Enfin, le dernier volet de ces crédits concerne les dépenses relatives à la prévention de la lutte contre la toxicomanie, soit **56 millions de francs**, en progression de 13 % sur les crédits de l'année précédente.

Le comité interministériel de lutte contre la drogue et la toxicomanie, réuni sous la présidence de M. Alain Juppé, le 9 juillet dernier, a adopté un plan de mobilisation pour lutter contre ce fléau que constitue la toxicomanie.

Les crédits investis au budget du ministère de la ville et de l'intégration financent les mesures de prévention prévues dans ce plan, à l'exclusion des dispositions prises en matière sanitaire ou répressive.

Financées, en partenariat avec les collectivités locales, trois sortes de mesures **préventives** sont prévues : 61 « *points-écoute-jeunes* » sont installés pour accueillir les jeunes en difficulté et en danger de toxicomanie ; 5 « *points-écoute-familles* » sont destinés au dialogue avec l'environnement des jeunes toxicomanes ou en danger de toxicomanie ; la formation des travailleurs sociaux est améliorée sur la question de la prise en charge des toxicomanes.

A ces mesures préventives, viennent s'ajouter les subventions budgétaires fournies à des dispositifs visant à faciliter la **réinsertion** des toxicomanes. Il s'agit des *quartiers intermédiaires sortants* (QIS) dans les établissements pénitentiaires et des *centres d'hébergement de nuit en urgence* pour les toxicomanes en situation de grande précarité (« *sleep-in* ») complétés par des centres spécifiques d'accueil de jour.

Ce dispositif est complété par une réorganisation administrative reposant sur la désignation d'un « chef de projet » dans chaque département chargé d'agir de manière souple et efficace en s'appuyant sur une meilleure synergie des services de l'Etat et de l'autorité judiciaire, ainsi que sur l'indispensable concertation avec les collectivités locales et le monde associatif (circulaire du Premier ministre du 9 juillet 1996 relative à la lutte contre la drogue et la toxicomanie au niveau départemental).

*

* *

Sous réserve de ces observations, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du budget de la ville et de l'intégration pour 1997.