

N° 77

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1995.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1996, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 23

INTÉGRATION ET LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

Rapporteur spécial : M. Philippe MARINI

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Henri Collard, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Emmanuel Hamel, René Régnault, François Trucy, *secrétaires* ; Alain Lambert, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Guy Cabanel, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Yvon Collin, Jacques Delong, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Philippe Marini, Marc Massion, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Alain Richard, Maurice Schumann, Michel Sergent, Henri Torre, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2222, 2270 à 2275 et T.A. 413.

Sénat : 76 (1995-1996).

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS.....	7
-------------------	---

PREMIERE PARTIE

L'INTEGRATION ET LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

CHAPITRE PREMIER

L'ACTION SOCIALE TRADITIONNELLE

I. DES ACTIONS EN VOIE D'EXTINCTION.....	11
A. DÉPENSES D'ALLOCATIONS.....	11
B. REMBOURSEMENT AUX DÉPARTEMENTS DES DÉPENSES ANTÉRIEURES À LA DÉCENTRALISATION.....	12
II. LE MAINTIEN D'ACTIONS TRADITIONNELLES.....	12
III. UN NOUVEL ESSOR POUR L'AIDE SOCIALE.....	13
A. DES PROGRAMMES CIBLÉS.....	13
1. Le service national des objecteurs de conscience.....	13
2. La formation des travailleurs sociaux.....	14
3. La prévention et la lutte contre la toxicomanie.....	14
B. LES DÉPENSES D'AIDE SOCIALE OBLIGATOIRE.....	14
1. L'aide médicale et l'aide sociale.....	14
2. Les centres d'hébergement et de réadaptation sociale.....	15
C. LES PROGRAMMES D'INTÉGRATION ET DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION.....	15
D. DES ACTIONS PLUS NOUVELLES.....	17

IV. LE REVENU MINIMUM D'INSERTION	18
A. UNE FORTE DYNAMIQUE DE CROISSANCE	18
1. L'augmentation des crédits.....	18
2. La progression du nombre de bénéficiaires.....	19
3. Un profil des bénéficiaires en évolution.....	20
B. UN DISPOSITIF AUJOURD'HUI JUGE TROP COMPLEXE	21
V. OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR	22

DEUXIEME PARTIE

LA VILLE

CHAPITRE PREMIER

LE CADRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

I. LE CADRE INSTITUTIONNEL	27
A. LE NIVEAU CENTRAL	27
1. Un ministre pour la ville.....	27
2. Le comité interministériel des villes.....	27
3. Le Conseil national des villes.....	28
4. La délégation interministérielle à la ville.....	28
5. A l'échelon local.....	29
II. LE CADRE BUDGÉTAIRE	30
A. LE BUDGET DE LA VILLE ET LA POLITIQUE POUR LA VILLE	30
1. Le budget de la ville et l'effort pour la ville.....	30
2. Les observations de la Cour des Comptes sur le budget de la ville.....	32

B. LES PROCÉDURES CONTRACTUELLES	33
1. Les contrats de ville	33
2. Les programmes d'aménagement concerté du territoire (PACT) urbains.	34
3. Les conventions de sortie des opérations de quartiers du Xe plan.....	34
4. Les contrats d'action pour la prévention	35
5. Les grands projets urbains	35

CHAPITRE II

LA POLITIQUE DE LA VILLE DE 1995 A 1996

I. LES BASES ACTUELLES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	37
A. LE COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DES VILLES DU 22 FÉVRIER 1994	37
1. L'action sur le chômage	38
2. Réduire les écarts de connaissance des enfants à l'entrée en sixième	39
3. Améliorer la présence et l'accessibilité des services publics dans les quartiers prioritaires	39
4. Abaisser le niveau de délinquance des quartiers prioritaires.....	40
5. Achever la réhabilitation des logements et favoriser la diversité de l'habitat dans les quartiers prioritaires.....	40
B. LE PROJET DE PROGRAMME NATIONAL D'INTEGRATION URBAINE	40
1. Le rapport Idrac-Duport	41
2. Le profil du "PNIU"	42
II. LE BUDGET DE LA VILLE EN 1996	44
A. DES ECONOMIES SUR LES DEPENSES NON CONTRACTUELLES	45
1. Une légère réduction des moyens de la délégation interministérielle à la ville	45
2. Une diminution de l'aide aux services publics de quartier	45
3. Une moindre contribution aux interventions des associations	46
B. L'ACCENT MIS SUR LA PREVENTION DE LA DELINQUANCE	46

C. UNE REORIENTATION DES PROCEDURES CONTRACTUELLES VERS L'INVESTISSEMENT	48
III. OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR	49
ANNEXE I MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	51
ANNEXE II UNE AMELIORATION DES PROCEDURES BUDGETAIRES : LE FONDS D'INTERVENTION POUR LA VILLE	53
EXAMEN EN COMMISSION	55

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le budget de l'intégration et le budget de la ville correspondent aux attributions, dans le premier gouvernement de M. Alain Juppé, du ministre chargé de l'intégration et de la lutte contre l'exclusion, M. Eric Raoult.

Le décret d'attributions du 1er juin dernier précisait : *"Le ministre chargé de l'intégration et de la lutte contre l'exclusion exerce les attributions relatives à l'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté, à la lutte contre l'exclusion sociale, à la ville, à la population et aux migrations, ainsi qu'à l'économie sociale"*. (Ces attributions devraient logiquement être confirmées au ministre délégué à l'intégration et à la ville du deuxième gouvernement Juppé dans un décret d'attributions restant à venir).

C'est ainsi qu'à partir du découpage du budget des affaires sociales entre trois budgets : **Santé publique, services communs - Solidarité entre les générations - Intégration et lutte contre l'exclusion**, correspondant aux nouvelles structures ministérielles, le **budget de l'intégration regroupe les dotations liées à l'action sociale**, y compris le revenu minimum d'insertion. Le **budget de la ville** conserve quant à lui la même structure que précédemment.

Votre rapporteur analysera successivement les crédits des budgets de l'intégration et de la ville, dont les actions restent séparées dans la nouvelle présentation budgétaire.

PREMIERE PARTIE

L'INTEGRATION ET LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

Le budget de l'intégration regroupe les crédits de l'ancien budget des affaires sociales **consacrés à l'aide sociale**, les crédits d'action sanitaire étant inscrits au budget des services communs et de la santé publique, les crédits de solidarité au budget de la solidarité entre les générations.

Le budget de l'intégration recouvre à la fois l'action sociale traditionnelle et le revenu minimum d'insertion représentant respectivement 23,5 % et 76 % des crédits.

En 1996, les crédits de l'intégration progressent de **19,3 %** et dépassent les **30 milliards de francs**.

Hors revenu minimum d'insertion, les crédits progressent de **10,6 %** et s'élèvent à **7,1 milliards de francs**.

L'intégration de 1995 à 1996

(en millions de francs)

	1995	1996	96/95 %
Titre III - Moyens des services			
Service national des objecteurs de conscience	265	300	+13,2
Total titre III	265	300	+ 13,2
Titre IV - Interventions publiques			
Professions sociales-formation	488	490,3	+ 0,5
Enseignement social - Bourses	80,8	85,13	+ 5,4
Innovation sociale	12,75	9	- 29,4
Revenu minimum d'insertion	18.522	23.000	+ 24,2
Dépenses d'aide sociale obligatoire	3.898,3	4.052,5	+ 3,9
Dépenses d'allocations supplémentaires en faveur des ressortissants de l'aide sociale	50	15	- 70
Remboursement aux départements des soldes afférents aux dépenses d'aide sociale et médicale antérieures à 1984	800,3	800,3	-
Programme et dispositifs de prévention et de lutte contre les toxicomanies	14,52	50,08	+ 245
Programmes d'intégration et de lutte contre l'exclusion	564,21	715,1	+ 26,7
Insertion par l'économique	116,3	134,3	+ 15,5
Protection sociale de collectivités territoriales à statut particulier et territoires d'outre-mer	177,7	199	+ 11,9
Population et migrations - Interventions de l'Etat	194	194	
Total titre IV	24.918,88	29.744,68	+ 19,3
Titre VI - Subventions d'équipement à caractère social	25,97	28	+ 8,1
TOTAL DES DÉPENSES	25.209,85	30.072,68	+ 19,3

CHAPITRE PREMIER

L'ACTION SOCIALE TRADITIONNELLE

Les crédits de l'action sociale s'élèvent pour 1996 à 7.072,7 millions de francs, en progression de 5,7 %.

I. DES ACTIONS EN VOIE D'EXTINCTION

Le budget de l'intégration comporte deux types de dotations d'action sociale destinées à disparaître à plus ou moins long terme.

A. DÉPENSES D'ALLOCATIONS

Au sein du chapitre 46-23 (article 70) "*Dépenses d'aide sociale obligatoire*", **131 millions de francs** (- 9,7 %) sont consacrés à des "*allocations et prestations sociales*" diverses, inscrites au code de la famille et de l'aide sociale ou dans la loi du 30 juin 1975, et dont la responsabilité revient à l'Etat du fait de la répartition des compétences opérées en 1983¹.

Ces allocations s'adressent aux personnes âgées, aux handicapés, aux personnes en difficulté et sont en voie d'extinction, car des dispositifs ultérieurs s'y substituent : minimum vieillesse, allocation aux adultes handicapés, revenu minimum d'insertion.

De même, au chapitre 46-25 "*Dépenses d'allocations supplémentaires en faveur des ressortissants de l'aide sociale*", **15 millions de francs** sont prévus (soit - 35 millions de francs par rapport à 1994) au bénéfice de personnes âgées ou handicapées.

¹ En deuxième délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement portant diminution de 15 millions de francs de crédits sur le chapitre 46-23, article 70.

B. REMBOURSEMENT AUX DÉPARTEMENTS DES DÉPENSES ANTÉRIEURES À LA DÉCENTRALISATION

800,28 millions de francs sont inscrits au chapitre 46-26 "Remboursement aux départements et aux communes des soldes afférents aux dépenses d'aide sociale et médicale antérieures à 1984".

En effet, en application de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, l'Etat rembourse aux départements, **depuis 1985 et jusqu'en 1997, par douzièmes annuels**, le solde de sa participation aux dépenses d'aide sociale et d'aide médicale, ainsi qu'aux dépenses d'hygiène publique et prévention sanitaire, restant dues au titre de la législation antérieure aux lois de décentralisation.

Cette dépense, qui représente 11 % des crédits d'action sociale est appelée à disparaître dans le budget de 1997.

II. LE MAINTIEN D' ACTIONS TRADITIONNELLES

Le volume des actions menées en faveur des **étrangers** reste maintenu à **194 millions de francs**, ce qui recouvre toutefois des redéploiements internes, au sein du même chapitre 47-81, en faveur des actions menées en direction des réfugiés et demandeurs d'asile.

Chapitre 47-81 : Evolution des crédits d'insertion des étrangers de 1995 à 1996

(en millions de francs)

1995	1996
Article 10 Interventions de l'Etat en faveur des migrants étrangers..... 105,5 MF Subventions allouées aux associations qui oeuvrent pour l'intégration en France, dont le service social d'aide aux émigrants, qui représente plus de 80 % de la dotation	Article 10 Service social d'aide aux émigrants 91,7 MF Le SSAE, chargé de favoriser l'insertion des étrangers en situation régulière et la prise en compte de ces personnes par les services sociaux de droit commun, voit sa dotation individualisée. Il dispose de 330 emplois dont près de 200 travailleurs sociaux.

Article 30 Contrats d'agglomération..... 12 MF Contrats complémentaires des procédures "ville", concernant des communes petites et moyennes.	Article 20 Actions en matière de population et d'intégration des migrants étrangers et des réfugiés - dépenses non déconcentrées 43,2 MF Subventions aux autres associations en faveur de l'insertion
Article 51 Accueil des réfugiés..... 14,5 MF Subventions aux associations oeuvrant pour l'intégration des réfugiés	
Article 52 Actions d'insertion en faveur des réfugiés 19 MF Financement d'actions d'insertion en faveur de réfugiés statutaires hébergés en centres provisoires d'hébergement	Article 30 Actions en matière de population et d'intégration des migrants étrangers et des réfugiés - Dépenses déconcentrées 19 MF Dépenses de l'ancien article 52
Article 60 Allocations d'attente et aides financières diverses pour les réfugiés et demandeurs d'asile 43 MF Allocations d'attente destinées aux demandeurs d'asile nouvellement arrivés en France et aides financières individuelles (logement, scolarité...) pour les réfugiés	Article 40 Allocations d'attente et aides financières diverses pour les réfugiés et demandeurs d'asile..... 40 MF Dépenses de l'ancien article 60
TOTAL 194 MF	TOTAL 194 MF

Ces crédits mériteraient un examen attentif auquel votre rapporteur n'a pas été en mesure de procéder dans les délais qui lui étaient impartis. Il se propose de s'y livrer ultérieurement, et de joindre à cette analyse une étude sur le fonctionnement du Fonds d'action sociale pour les travailleurs étrangers (F.A.S.).

III. UN NOUVEL ESSOR POUR L'AIDE SOCIALE

A. DES PROGRAMMES CIBLÉS

1. Le service national des objecteurs de conscience

La subvention aux associations prenant en charge les objecteurs de conscience passe de 265 à 300 millions de francs (+ 13,2 %), ce qui constitue un rattrapage des sous-dotations antérieures. La croissance continue du nombre d'objecteurs de conscience, la difficulté à contrôler l'activité des

multiples associations les prenant en charge rendent de toute évidence nécessaire et urgente l'institution d'un service civique national.

2. La formation des travailleurs sociaux

Les crédits consacrés à la formation des travailleurs sociaux progressent de 0,5 % et atteignent **490,3 millions de francs**, les bourses d'enseignement social augmentant de 5,4 % et atteignant 85,13 millions de francs.

L'essentiel des crédits finance la formation initiale des travailleurs sociaux (451,6 millions de francs) en progression de 0,5 % par rapport à 1995. Les formations dispensées dans 152 écoles -pour la plupart privées- préparent aux diplômes d'Etat. Près de 20.000 étudiants sont ainsi destinés à devenir éducateurs ou travailleurs familiaux.

3. La prévention et la lutte contre la toxicomanie

Le budget de l'intégration comporte les crédits d'action sociale contre la toxicomanie (l'action sanitaire étant transférée au budget de la santé publique). **50 millions de francs** (soit + 35,5 millions de francs) sont consacrés en 1996 à la formation des travailleurs sociaux, aux structures d'écoute et d'accueil des toxicomanes et de leurs familles, enfin aux centres d'accueil de nuit des toxicomanes.

B. LES DÉPENSES D'AIDE SOCIALE OBLIGATOIRE

Les dépenses d'aide sociale obligatoire progressent de 3,9 % et atteignent **4,052 milliards de francs** (à structure constante, les dépenses des centres d'aide par le travail étant transférées au budget de la solidarité entre générations).

1. L'aide médicale et l'aide sociale

En application des lois de décentralisation, l'Etat prend en charge les dépenses des personnes sans domicile fixe ni résidence stable, au titre de leurs dépenses de soins (aide médicale) et d'autre part de leurs frais d'hébergement, notamment dans les institutions accueillant des personnes âgées ou handicapées. En 1996, les dépenses d'aide médicale et sociale restent à **690,6 millions de francs** et **320,8 millions de francs**.

2. Les centres d'hébergement et de réadaptation sociale

La répartition des compétences en matière d'aide sociale a laissé à la charge de l'Etat le financement des centres d'hébergement et de réadaptation sociale. En 1996, les crédits des CHRS progressent de 92.8 millions de francs et s'établissent à **2,22 milliards de francs**. Une mesure nouvelle de 38,5 millions de francs permettra de financer **500 places supplémentaires**, s'ajoutant à quelque 34.000 places d'hébergement. Parallèlement, les crédits des CHRS pour les demandeurs d'asile progressent de 23.3 millions de francs et atteignent **287,4 millions de francs**, avec une augmentation de 300 places.

Les subventions d'investissement aux centres d'hébergement et de réadaptation sociale passent de 20 à 25 millions de francs pour les opérations de rénovation les plus urgentes.

Un rapport d'enquête conjoint de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires sociales a permis de dégager deux idées :

- les 700 CHRS ne sont pas suivis d'assez près par l'administration, la plupart étant des institutions de droit privé ;

- les dotations qui leur sont allouées sont très inégales -l'écart allant de 1 à 10.

Un plan d'action a donc été élaboré pour rééquilibrer les dotations, dont le taux d'évolution annuel reste inférieur au taux de progression annuel de la masse salariale, alors que les CHRS sont très sollicités depuis plusieurs années par la politique de lutte contre la pauvreté. Votre rapporteur attache la plus grande importance à la poursuite des efforts en ce domaine, et souligne que les aides doivent être proportionnées non seulement à la capacité d'hébergement mais aussi et surtout à la qualité de l'accompagnement social offert par ces structures.

C. LES PROGRAMMES D'INTÉGRATION ET DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

En 1996, 715 millions de francs sont consacrés aux programmes d'intégration et de lutte contre l'exclusion regroupés en deux articles : article 10 dépenses non déconcentrées, article 20 dépenses déconcentrées.

La comparaison avec 1995 doit s'effectuer à structure constante, à partir de l'ancien chapitre 47-21 "Programmes d'action sociale de l'Etat" (dont certains crédits ont été transférés au budget de la solidarité entre les générations).

Chapitre 47-21 ancien - 1995 (Sauf crédits transférés en 1996 au budget de la solidarité entre les générations)	Chapitre 47-21 nouveau - 1996 (Programmes d'intégration et de lutte contre l'exclusion)
<p>Article 10 - Développement social et prévention de l'exclusion sociale : actions nationales 176,92</p> <p>dont :</p> <p>conventions nationales d'objectifs avec les associations 47</p> <p>Postes Fonjep (Fonds de coopération de la jeunesse et de l'Education populaire) 116,75</p> <p>Article 20 - Action sociale en faveur des familles, de l'enfance et des jeunes : actions nationales 41,82</p> <p>dont :</p> <p>Organismes familiaux nationaux 18,07</p> <p>Article 51 - Insertion par l'économie : actions déconcentrées 112,77</p> <p>dont :</p> <p>Entreprises d'insertion 90,77</p> <p>Article 70 - Développement social et prévention de l'exclusion - Action sociale en faveur des familles, de l'enfance et des jeunes : actions déconcentrées 387,289</p> <p>dont :</p> <p>Réponse à l'urgence sociale : 100</p> <p>Accompagnement social d'insertion 40</p> <p>Article 72 - Actions jeunes 199</p> <p>dont</p> <p>Fonds d'aide aux jeunes 180</p>	<p>Article 10 - Intégration et lutte contre l'exclusion. Dépenses non déconcentrées 242,090</p> <p>Article 20 - Intégration et lutte contre l'exclusion. Dépenses déconcentrées 472,270</p> <p><i>Pour mémoire :</i></p> <p><i>Chapitre 47-22</i> <i>Insertion par l'économie</i> <i>Article 10. Dépenses non déconcentrées</i> 6</p> <p><i>Article 20. Dépenses déconcentrées</i> 128,3</p> <p>TOTAL 134,3</p>
<p>TOTAL GENERAL 523,800</p>	<p>TOTAL GENERAL 848,660</p>

Après collectif du 4 août 1995 : + 89 millions de francs dont : - 75 millions de francs pour l'urgence sociale (SAMU sociaux dans les grandes villes, centres d'accueil de jour) - 14 millions de francs pour les entreprises d'insertion			
TOTAL GENERAL	812,8 MF	TOTAL GENERAL	848,660 MF

En 1996, des mesures nouvelles de 72 millions de francs viennent abonder les moyens classiques de soutien aux actions des associations, mais aussi renforcer les SAMU sociaux et les programmes en faveur des jeunes, soit :

- les fonds d'aide aux jeunes créés par la loi du 29 juillet 1992, et qui concernent 40.000 personnes par an,
- le soutien scolaire,
- les opérations "ville-vie-vacances" qui prennent la suite des opérations "prévention été", en s'étendant à toutes les périodes de vacances de l'année.

D. DES ACTIONS PLUS NOUVELLES

Alors que les crédits d'innovation sociale sont diminués de 12,7 à 9 millions de francs -il s'agit d'actions dont le contour reste mal défini- la dotation de l'insertion par l'économique, désormais individualisée par un chapitre, passe de 116,3 à **134,3 millions de francs**. Ces crédits financent les surcoûts de fonctionnement des entreprises d'insertion, employant 8.000 salariés en 1995 (compte tenu du cofinancement apporté par le ministère du travail, le coût est de 76.000 francs par poste) et devraient permettre d'approfondir la formation gestionnaire et comptable des responsables. Un contrôle attentif des organismes concernés s'impose.

IV. LE REVENU MINIMUM D'INSERTION

En 1996, les crédits consacrés au RMI augmentent de plus de 19 % (par rapport au budget initial de 1995) et atteignent **23 milliards de francs** du fait de l'augmentation prévisible du nombre d'allocataires et de la revalorisation du revenu minimum.

A. UNE FORTE DYNAMIQUE DE CROISSANCE

1. L'augmentation des crédits

Depuis l'institution du RMI par la loi du 1er décembre 1988, les crédits ont connu une croissance continue, régulièrement alimentée par les lois de finances rectificatives.

Crédits inscrits en loi de finances initiales et rectificatives

(En millions de francs)

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
5.810	8.668	14.318(1)	13.163	16.631	19.520	22.022

(1) Dont 1.989 millions de francs de régularisation sur les exercices antérieurs.

Aux dépenses d'allocations s'ajoutent les dépenses induites pour l'Etat, les dépenses obligatoires des départements, soit 20 % des dépenses d'allocation de l'année précédente, et la prise en charge de l'aide médicale et de l'assurance personnelle des allocataires.

(en milliards de francs)

Dépenses totales RMI en 1994	Etat	Conseils généraux	Total
Allocation RMI	19,53		
Mesures pour l'emploi (e)	4,85		
Crédits d'insertion DOM	0,75		
Frais de gestion directe	0,25		
Majoration d'aide au logement (e)	0,85		
Aide médicale - Etat	0,15		
Crédits d'insertion (e)		3,2	
Assurance personnelle et aide médicale (e)		2,8	
TOTAL	26,38	6,0	32,38
en %	81,5 %	18,5 %	

(e) Estimation

2. La progression du nombre de bénéficiaires

Cette croissance correspond à une augmentation accélérée du nombre de bénéficiaires jusqu'en 1993.

	1991	1992	1993	1994
Nombre de bénéficiaires	582.361	575.035	696.592	803.303
	+ 15,3 %	+ 15,3 %	+ 18,1 %	+ 14,1 %

En 1994, l'augmentation, encore forte, se ralentit de quatre points (+ 14,1 %) -avec 908.000 allocataires au 31 décembre 1994-, et en 1995, devait encore se ralentir d'un point : 13 %.

L'ensemble des analyses récemment effectuées converge sur les causes de la **croissance atypique de 1993** : jusqu'à la fin de 1991, la

progression a été due à la montée en charge naturelle du dispositif. Puis, le RMI a accueilli les **personnes exclues du régime d'assurance-chômage** par les réformes restrictives de 1992 : institution d'un délai de carence de trois mois pour l'indemnisation, instauration de l'allocation unique dégressive, qui diminue beaucoup plus vite que les anciennes allocations de base et de fin de droits.

L'amélioration de la conjoncture économique explique quant à elle le ralentissement de la progression des allocataires à partir de 1994.

3. Un profil des bénéficiaires en évolution

L'enquête effectuée par l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale des finances au début de l'année 1995 apporte un éclairage nouveau sur le profil des "rmistes" :

- **un net rajeunissement**, avec une montée de la tranche d'âge 26-29 ans ;
- **une régression des bénéficiaires isolés**, surtout les femmes seules et familles "monoparentales" ;
- **une meilleure insertion sociale** :
 - des revenus extérieurs plus fréquents ;
 - une moindre proportion de "SDF" ;
 - **un accroissement du niveau de formation et de qualification** (niveau Bac : plus de 17 % en 1993). De plus en plus de jeunes diplômés sont représentés et accèdent au RMI pour reprendre des études ou rechercher un emploi.

Le RMI n'est donc plus une prestation réservée au "quart-monde" traditionnel, mais devient un moyen de survie pour des populations affaiblies par la crise. C'est une allocation de substitution "universelle", attribuée de façon quasi-automatique à tous ceux qui ne bénéficient pas d'autres moyens de subsistance. On devra en particulier s'interroger sur la proportion appréciable d'allocataires qui pourraient être ayants-droits du Fonds national de solidarité au titre du régime "vieillesse" de sécurité sociale.

B. UN DISPOSITIF AUJOURD'HUI JUGE TROP COMPLEXE

Deux phénomènes persistants amènent aujourd'hui la quasi-totalité des observateurs et des gestionnaires à critiquer la complexité excessive du dispositif.

1. Le retard de consommation des crédits d'insertion des départements remet en question le copilotage par l'Etat et par le département

L'obligation, pour les départements, de consacrer 20 % des sommes versées l'année précédente par l'Etat à l'insertion des bénéficiaires du RMI est **très inégalement assurée**, même si le taux de consommation des crédits augmente globalement.

En 1995, à la contribution obligatoire de **3.330 millions de francs** s'ajoutent encore **1.580 millions de francs** de reports.

Plus d'une vingtaine de départements de métropole ne consomment pas 90 % de l'obligation légale annuelle. Il apparaît notamment que la liberté d'utilisation laissée à ces crédits par les préfets est nettement insuffisante.

La pratique est très diverse d'un conseil général à l'autre. Ceux qui ne "saturent" pas leur niveau de consommation ne sont pas nécessairement les moins attentifs aux problèmes d'insertion...

2. Le faible taux de signature de contrats d'insertion remet en cause l'esprit même de "donnant-donnant" du dispositif

Ce taux stagne autour de 40 % des bénéficiaires -encore les contrats recouvrent-ils souvent des actions qui ont des rapports trop lointains avec l'insertion professionnelle : accès aux soins, alphabétisation, ré-apprentissage des habitudes de la vie en société...

Il semble bien que l'obligation généralisée du contrat d'insertion, qui n'a pas freiné dans les faits la progression du nombre de bénéficiaires, soit irréaliste en tant qu'elle s'adresse à des publics trop différents. Elle est d'ailleurs très diversement assurée selon les départements : l'écart entre la moyenne des "dix premiers" et des "dix derniers" pour l'insertion professionnelle va de 1 à 6. De nombreux organismes de formation se sont créés de véritables rentes de situation, en offrant des prestations dont l'efficacité est difficilement contrôlable.

V. OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

❶ Le budget de l'intégration n'est pas une réponse suffisante à la fracture sociale

Le budget de l'intégration en 1996 reflète plusieurs aspects de la fracture sociale : montée de l'objection de conscience, de la toxicomanie, des personnes sans domicile fixe, des prescriptions de tutelle ou curatelle pour répondre à des situations de détresse qui ne sont plus prises en compte par les liens familiaux.

Face à ces problèmes parfois vitaux, le budget de l'intégration apporte des moyens supplémentaires, sans toutefois changer de dimension : la mise à niveau des centres d'hébergement et de réadaptation sociale s'effectue de manière très progressive, les moyens de formation des travailleurs sociaux augmentent de 0,5 %, les fonds d'aide aux jeunes en difficulté progressent en tout de 60 millions de francs.

La politique de l'intégration se trouve confrontée de toute évidence à un problème d'instruments : ainsi, la participation départementale aux fonds d'aide aux jeunes n'est en fait pas toujours assurée ; l'aide aux entreprises d'insertion se révèle très onéreuse : 76.000 francs par emploi pour une efficacité très sujette à caution...

Au demeurant et quelle que soit leur importance quantitative, les moyens budgétaires consacrés à l'intégration ne sauraient suffire : il ne s'agit qu'un élément d'une politique d'ensemble incluant par exemple une nouvelle conception de la lutte contre la délinquance des mineurs.

Ce double problème d'aggravation des phénomènes et d'inadéquation des instruments apparaît de la façon la plus claire à travers le revenu minimum d'insertion.

❷ La réforme du RMI est urgente et indispensable

Le RMI devrait être bientôt réformé, à travers la loi cadre contre l'exclusion. Un questionnaire détaillé a été adressé à tous les préfets et présidents de conseils généraux pour recueillir leurs avis sur les orientations à adopter.

Votre rapporteur estime indispensable que cette réforme réponde aux impératifs suivants :

a) Mieux contrôler le dispositif

La question récurrente du contrôle du RMI semble en passe d'être -au moins partiellement- résolue, avec le recoupement des fichiers RMI et CNASEA (qui concerne les stagiaires de la formation professionnelle).

Aucune précision n'a été fournie par le gouvernement sur le chiffre de 472 millions de francs d'économies attendues : toutefois la mesure va évidemment dans le bon sens, le montant des **indus** et non pas des fraudes, étant estimé à 2 milliards de francs par an et ne donnant lieu qu'à des recouvrements partiels. On ne doit pas s'illusionner sur la possibilité concrète d'accéder à un véritable "gisement" d'économies au-delà de ces chiffres.

Afin d'affiner encore le contrôle du RMI, votre rapporteur préconise de renforcer très sérieusement les équipes de contrôle de la caisse nationale d'allocations familiales -aujourd'hui constituée de 600 agents pour l'ensemble des prestations servies-, davantage dans un souci de moralisation du système que dans l'objectif d'en diminuer les coûts, les économies à attendre ne devant vraisemblablement pas dépasser 3 à 5 % de l'allocation.

b) Mettre fin à l'irresponsabilité

Le "copilotage" par l'Etat et le département, le dispositif compliqué des comités départementaux, trop nombreux et sans pouvoir de décision, et des commissions locales d'insertion, instances collectives chargées de statuer sur des cas individuels, ont conduit à une déresponsabilisation générale des acteurs.

Une solution serait d'instituer une véritable convention entre l'Etat et le département, proposant des objectifs quantitatifs et qualitatifs, et des mesures concrètes d'insertion. Ce dispositif qui se substituerait aux programmes départementaux d'insertion dont le contenu est souvent purement formel.

c) Sortir de l'assistanat

Même en cas d'incapacité constatée à se réinsérer dans l'immédiat, socialement ou professionnellement, le bénéficiaire du RMI devrait au moins se voir imposer quelques heures hebdomadaires d'un travail d'utilité sociale. Cela suppose que l'encadrement nécessaire soit mis en place, avec l'aide financière des crédits d'insertion.

d) Diversifier le traitement social

Certaines catégories devraient être prises en charge par d'autres dispositifs que le RMI : les plus de 60 ans par le minimum vieillesse, les plus "désocialisés" par une aide sociale classique. On mettrait ainsi fin à la dérive vers un RMI devenant une "allocation de substitution universelle".

e) Créer une chaîne de l'insertion

Actuellement, le "20 %" des départements est souvent dirigé vers des dépenses de structures des divers organismes s'occupant d'insertion.

Or, il faut absolument se préoccuper des publics à réinsérer, plutôt que d'entretenir les structures et les gens qui sont censés s'en occuper.

C'est en fait une chaîne de la réinsertion sociale, menant vers l'insertion professionnelle, qui devrait être instituée :

- l'accès au service public de l'emploi des demandeurs de contrats devrait être systématisé, la mesure la plus facile d'accès aux Rmistes devant être le contrat d'utilité sociale.

Au-delà des priorités données aux Rmistes par certaines mesures, des pistes nouvelles devraient être explorées : ainsi les crédits d'insertion pourraient très utilement être affectés pour partie aux dépenses d'encadrement des Rmistes dans les entreprises, en instituant un véritable **parrainage**, tel qu'il existe dans les dispositifs pour les jeunes, et en application de la loi quinquennale sur l'emploi. Un tel encadrement permettrait d'amener les bénéficiaires du RMI jusqu'aux mesures pour les chômeurs de longue durée telles que le contrat initiative emploi.

DEUXIEME PARTIE :

LA VILLE

Héritière d'actions antérieures telles que le programme "Habitat et vie sociale" du VIIe Plan, la politique de la ville a ajouté aux préoccupations immobilières des années quatre-vingt un objectif, devenu prioritaire, d'insertion sociale.

Tout en créant en 1988 les instruments de cette politique, l'Etat n'a jamais souhaité se substituer dans ce domaine aux partenaires locaux ni donner au budget de la ville l'exclusivité d'interventions en fait très dispersées entre le logement, l'éducation, l'action sociale, la justice, la sécurité, etc...

En 1996, les crédits du budget de la ville sont en légère diminution et s'établissent à 823,5 millions de francs. Ils ne représentent toutefois qu'un dixième de l'effort mené en ce domaine par l'Etat.

CHAPITRE PREMIER

LE CADRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

I. LE CADRE INSTITUTIONNEL

A. LE NIVEAU CENTRAL

1. Un ministre pour la ville

Dans le premier gouvernement constitué par M. Alain Juppé au mois de mai dernier, M. Eric Raoult occupait les fonctions de ministre chargé de l'intégration et de la lutte contre l'exclusion, et était en charge des actions relevant de la politique de la ville, bien que l'intitulé de ses fonctions ne comprenne pas ce dernier terme (alors que le gouvernement précédent avait comporté un ministre des affaires sociales et de la ville -Madame Simone Veil- d'avril 1993 à mai 1995). L'accent restait mis sur les problèmes de la ville, mais cette fois-ci traités au sein d'un portefeuille recentré sur les questions d'intégration.

Le deuxième gouvernement de M. Juppé constitué début novembre conserve les mêmes fonctions à M. Eric Raoult, qui devient toutefois ministre délégué auprès du ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, M. Jean Claude Gaudin. Ce double "étage" renforcera-t-il l'efficacité des actions ? Il est encore trop tôt pour le dire, dans l'attente des décrets d'attribution. En tout état de cause, la ville ainsi une nouvelle fois consacrée reste manifestement au coeur des priorités gouvernementales.

2. Le comité interministériel des villes

Créé par un décret du 28 octobre 1988, modifié par un décret du 12 juillet 1994, le comité interministériel des villes est composé de l'ensemble des ministres concernés par la politique de la ville ou de leurs représentants. Il définit les programmes du développement social urbain et leurs modalités de mise en oeuvre, veille à l'exécution des engagements financiers et assure le

suivi des actions financées par l'Etat. *"notamment celles qui sont mises en oeuvre sous forme contractuelle"*.

Il délibère enfin sur les conditions d'emploi du fonds social urbain.

Le comité prend donc les décisions relatives à la politique de la ville, qu'il s'agisse des orientations, ou bien de la répartition régionale des crédits contractualisés de la politique de la ville, de la dotation "projet de service public de quartier", du fonds social urbain...

3. Le Conseil national des villes

Le décret du 28 octobre 1988, modifié par le décret du 12 juillet 1994, crée également un conseil national des villes et du développement urbain placé auprès du Premier Ministre, qui apporte son concours à l'élaboration de la politique de la ville. Le conseil comprend, depuis 1994, vingt cinq élus titulaires de mandats nationaux ou locaux et quinze personnalités qualifiées- (le gouvernement n'y est plus représenté depuis la réforme de 1994).

4. La délégation interministérielle à la ville

a) les missions

La "DIV" a été créée par décret du 28 octobre 1988 auprès du Premier Ministre, tout en étant rattachée pour sa gestion au ministère chargé de l'urbanisme et du logement ; la délégation est revenue depuis sous l'autorité du ministre chargé de la ville.

Ses missions sont ainsi définies par l'article 13 du décret précité :

"Le délégué prépare les travaux du Conseil national des villes et du développement social urbain et du comité interministériel.

La délégation met en oeuvre des actions d'évaluation, de communication et de formation, elle participe à la définition de programmes de recherche et apporte son concours à des actions de coopération internationale.

Elle contribue à animer les organismes et les équipes qui interviennent notamment dans le développement social des quartiers et dans la prévention de la délinquance et de la toxicomanie.

Elle suscite la mise en oeuvre de nouvelles modalités d'actions concertées, qui peuvent prendre notamment la forme contractuelle, entre l'Etat, les collectivités territoriales et leurs partenaires locaux.

Elle suscite en tant que de besoin, en application de l'article 22 de la loi du 23 juillet 1987, la constitution, entre l'Etat, les collectivités territoriales, les associations et toutes autres personnes morales de droit privé, de groupements d'intérêt public chargés d'exercer pendant une durée déterminée des activités contribuant à l'élaboration et à la mise en oeuvre de politiques locales concertées de développement social urbain, et auxquels s'appliquent les articles 3, 4 et 5 du décret du 14 janvier 1988 susvisé. Les conventions constitutives de ces groupements d'intérêt public sont approuvées par arrêté du Premier ministre, qui peut déléguer ce pouvoir aux préfets de région.

Le délégué interministériel à la ville et au développement social urbain rend compte au conseil national des activités de la délégation."

b) Les moyens

Alors qu'auparavant, les effectifs de la délégation interministérielle étaient constitués de personnels mis à disposition par différents ministères et organismes participant à la politique de la ville, la délégation a été dotée, dans la loi de finances pour 1993, de 43 emplois budgétaires transférés vers le budget du ministère de l'Équipement ; 39 autres emplois sont pourvus par mise à disposition.

En 1994, la création d'une "mission nationale des grands projets urbains" a impliqué la création de 12 postes supplémentaires.

Au 1er août 1995, l'effectif de la division interministérielle de la ville est le suivant :

Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Total
52	9	33	94

5. A l'échelon local

a) Les services déconcentrés de l'Etat

Le Préfet de région programme et répartit les crédits nécessaires entre les préfets de départements, qui ont mission d'utiliser les instruments budgétaires ordinaires et les outils particuliers de la politique de la ville, et sont assistés pour certains d'entre eux par des sous-préfets à la ville, chargés d'animer la politique de la ville.

b) Les instances locales

Chaque contrat de ville donne lieu à la mise en place :

- **d'un comité de pilotage** coprésidé par les signataires du contrat,
- **d'une instance de mise en oeuvre technique**, appelée "maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale" (MOUS), placée sous la responsabilité du comité de pilotage,
- **d'une instance** permettant de consulter les associations et les différents partenaires aux actions menées : la commission locale de concertation.

II. LE CADRE BUDGÉTAIRE

A. LE BUDGET DE LA VILLE ET LA POLITIQUE POUR LA VILLE

1. Le budget de la ville et l'effort pour la ville

Créé en 1991, le ministère de la ville a été doté, à partir de 1994, de son budget propre.

Toutefois, ce ministère n'a pas le monopole des interventions en faveur de la ville, l'Etat lui-même étant un acteur parmi d'autres.

Ainsi, le rapport "jaune" annexé à la loi de finances récapitulant l'effort financier consacré à la politique des villes et au développement social urbain situe les crédits de la ville au sein d'un ensemble beaucoup plus large :

Tableaux récapitulatifs de l'effort financier consacré à la politique des villes et du développement social urbain

(en millions de francs)

	1994 AP ou DO LFI	1995 AP ou DO LFI	1996 AP ou DO PLF
A-1. Crédits spécifiques ville	911,58	1.411,115	1.472,80
A-2. Crédits relevant de divers ministères contractualisés	1.315,68	1.345,73	1.355,29
A-3. Crédits des autres ministères inscrits aux programmes d'actions des contrats de ville	654,77	408,07	386,85
A-4. Crédits relevant de divers ministères concourant à la politique de la ville	2.831,02	3.178,68	3.285,20
A-5. Solidarité urbaine (loi du 13 mai 1991)	1.790,00	1.963,40	2.343,00
Total général	7.503,05 (1)	8.306,99	8.843,14
B. Dépenses fiscales et compensations		185.975	495.975
C. Fonds européens concourant à la politique de Développement Social Urbain	43,55	436,20	741,80
D. Programme développement solidarité de la CDC	1.400,00	2.039,00	2.150,00

(1) Il convient de rappeler que le chapitre 67-10-10 non doté en LFI 94, compte tenu du plan de relance décidé en 1993, a bénéficié en 1994 d'une ouverture d'autorisations de programme de 775 MF non prise en compte dans ce total.

Source : "Jaune" 1996

Une nouvelle fois, votre rapporteur déplore que la présentation des crédits pour la ville adopte une méthode d'agrégation des autorisations de programme et des dépenses ordinaires. Toutefois, ce tableau extrait du "jaune budgétaire" pour 1996 a le mérite de donner une idée des ordres de grandeur des sommes qui sont en jeu.

2. Les observations de la Cour des Comptes sur le budget de la ville

Dans son rapport public pour 1995, la Cour des Comptes formule plusieurs séries d'observations sur la mise en oeuvre par l'Etat des moyens consacrés à la politique de la ville, certaines d'entre elles rejoignant directement les remarques formulées par votre rapporteur l'an dernier.

LES REMARQUES DE LA COUR DES COMPTES SUR LE BUDGET DE LA VILLE

La Cour insiste sur la très grande complexité des conditions d'intervention budgétaire de l'Etat dans la politique de la ville :

1° Les principes d'organisation :

- au niveau national

L'Etat ne semble pas avoir choisi clairement entre :

- l'intégration de l'objectif de lutte contre l'exclusion dans toutes les politiques
- la création d'une administration spécialisée dotée de moyens propres, en l'occurrence la Délégation interministérielle à la ville.

- au niveau territorial

La complexité est moins grande au plan local, les préfets étant chargés de la coordination active des services de l'Etat : le niveau territorial apparaît également comme le lieu privilégié d'organisation du partenariat avec les 214 contrats de ville et les 11 grands projets urbains.

2° Les engagements contractuels

a) La détermination des priorités

Le programme "Habitat et vie sociale" (HVS) du VIIe plan a directement inspiré la politique de la ville : les interventions immobilières et urbanistiques mobilisent au minimum de 40 % à 68 % des crédits dans les contrats alors que les préoccupations d'aujourd'hui sont beaucoup plus sociales. Par ailleurs, la notion de secteur opérationnel, c'est-à-dire de territoire, a été maintenue, ce qui a permis d'inscrire dans les contrats des opérations sans lien avec l'exclusion.

Dernière difficulté : les autorités déconcentrées de l'Etat n'ont pas du tout la même liberté de manoeuvre que les collectivités territoriales, face aux problèmes rencontrés sur le terrain.

b) L'identification des partenaires

L'Etat et les communes assurent souvent l'essentiel des financements, les autres partenaires paraissant beaucoup moins mobilisés.

L'intercommunalité ne s'imposant pas aux élus, la DIV a dû renoncer à la cosignature de certains contrats pluricommunaux.

D'autre part, l'Etat ne trouve pas toujours un interlocuteur représentatif du niveau de l'agglomération.

Enfin, l'agglomération n'est pas toujours le meilleur cadre, car toutes les communes ne sont pas confrontées aux problèmes avec la même acuité.

3° Les lacunes et les incohérences de la présentation budgétaire

a) La présentation hétérogène des données budgétaires

La Cour insiste sur la comptabilisation au sein du "Jaune" ville, en 1995, de dépenses qui ne sont en fait pas consacrées totalement à la ville -telles que la dotation de solidarité urbaine-.

De même, elle souligne l'extrapolation, au plan national, de dépenses observées à partir de quelques régions seulement.

La Cour insiste également sur la présentation des crédits en prévision et non pas en gestion.

2) Les incertitudes sur les financements à prendre en compte

La Cour relève l'absence de doctrine unique de présentation budgétaire, qu'il s'agisse de la nature des actions présentées, de la présentation en montant ou en contenu, et surtout de la question, jamais tranchée : "*Faut-il mesurer le surcoût des programmes de droit commun, ou la totalité des flux financiers orientés vers les quartiers prioritaires ?*"

Le "jaune" de la ville pour 1996 a pris en compte certaines de ces observations, en précisant mieux des données telles que l'effort des collectivités locales, mais il n'échappe pas, entre autres, à la difficulté de l'identification des crédits spécifiquement dévolus à la ville.

B. LES PROCÉDURES CONTRACTUELLES

1. Les contrats de ville

185 agglomérations, susceptibles de faire l'objet de contrats de ville, avaient été retenues par le comité interministériel des villes du 29 juillet 1993 -les négociations entre les préfets et les maires concernés ont abouti sur la totalité de ces sites en 1994.

En 1995, il y a **214 contrats de ville**, dont 58 en Ile-de-France intéressant 38 agglomérations -15 dans les départements d'outre-mer (pour 13 agglomérations ou communes) 141 dans les autres régions de métropole, qui concernent 134 agglomérations ou communes.

Aux signataires principaux peuvent s'ajouter : le conseil régional et le conseil général (pour près de la moitié des contrats), le Fonds d'action sociale pour les travailleurs étrangers et leurs familles (pour deux tiers des contrats), les caisses d'allocations familiales, les organismes sociaux ainsi que la caisse des dépôts et consignations.

Les objectifs retenus s'articulent autour de **quatre thèmes principaux** : la meilleure adaptation des services au public, la poursuite de l'amélioration de l'habitat et du cadre de vie, l'amplification des actions d'insertion économique et la consolidation des politiques de prévention de la délinquance.

2. Les programmes d'aménagement concerté du territoire (PACT) urbains.

Les "PACT" ont été initiés lors du Xe plan, et reconduits au cours du XIe plan.

Pilotés par la DATAR et la DIV, les PACT urbains concernent des bassins économiques ou des agglomérations sinistrées par la disparition d'une industrie.

Les signataires sont les mêmes que ceux des contrats de ville -26 sites sont concernés pendant le XIe plan, surtout dans le Nord et l'Est de la France-. Les objectifs sont de mettre en place des programmes globaux de développement économique, d'aménagement du territoire, de lutte contre l'exclusion sociale avec un souci de cohérence globale.

Les PACT urbains ont également pour ambition de constituer un cadre de référence pour coordonner sur une période de cinq ans, les différentes politiques publiques sur un même territoire, d'origine européenne, nationale, ou régionale.

Ces objectifs ambitieux expliquent peut être le retard de signature des conventions de PACT : 9 conventions seulement ont pu être conclues pour 26 sites concernés.

3. Les conventions de sortie des opérations de quartiers du Xe plan.

Pour les quartiers qui relevaient de la géographie prioritaire de la politique du Xe plan et qui ne bénéficient ni des contrats de ville, ni des PACT urbains et dont "*la situation l'exige*", le gouvernement a proposé aux communes un dispositif permettant de terminer dans de bonnes conditions les opérations de quartiers conduites dans la période précédente, de façon à conforter les résultats atteints et à pérenniser la nouvelle situation. Il n'a pas été répondu de façon convaincante aux souhaits de votre rapporteur qui avait insisté l'an dernier en faveur de l'individualisation des crédits correspondants.

4. Les contrats d'action pour la prévention

Les signataires sont les maires et les préfets. L'objectif est de mettre en place, dans les conseils communaux de prévention de la délinquance, des programmes triennaux de prévention, associant les communes, les services de police, de justice, et tous les intervenants dans le champ social et éducatif.

5. Les grands projets urbains

• Les "GPU" sont des contrats signés entre l'Etat et la commune qui concernent des sites particulièrement détériorés, et pour lesquels une action d'ensemble doit permettre de désenclaver les quartiers, voire de reconstruire entièrement certains d'entre eux. Ces opérations qui ont justifié la constitution d'une mission nationale au sein de la DIV doivent s'accompagner d'une politique de développement social qui favorise l'insertion professionnelle des habitants, la prévention et le traitement de la délinquance, dans le cadre des contrats de ville.

Les protocoles d'accord ont été signés sur les sites de Vaulx-en-Velin, Vénissieux, Argenteuil, Marseille, Grigny. Mais 25 sites sont au total concernés.

Les "GPU" sont cofinancés par le ministère du logement, par d'autres ministères, et par le Fonds d'Aménagement de la région Ile-de-France. Par ailleurs, quatre projets bénéficieront également de fonds communautaires.

CHAPITRE II

LA POLITIQUE DE LA VILLE DE 1995 A 1996

La politique retracée par le budget de la ville en 1996 doit être replacée dans le contexte des derniers mois.

Il y a un an, à l'automne 1994, les décisions du comité interministériel des villes du **29 juillet 1993** pouvaient être considérées comme tenues :

- la totalité des contrats de plan Etat région était signée et mobilisait pour la durée du XIe plan 9,5 milliards de francs, les conseils régionaux s'engageant à hauteur de 4,2 milliards de francs. La totalité des 185 sites d'agglomérations retenus par le gouvernement avait donné lieu à la signature de 214 contrats de ville ;

- le plan de relance inscrit dans le collectif du 22 juin 1993, à hauteur de 5,2 milliards de francs, avait permis d'engager plus de 4 milliards de francs sur l'année 1994.

I. LES BASES ACTUELLES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

A. LE COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DES VILLES DU 22 FÉVRIER 1994

• Le comité interministériel des villes du 22 février 1994 a fixé cinq orientations qui servent encore de trame aux actions menées.

Les cinq objectifs du 22 février 1994

- 1) Réduire l'écart entre le taux de chômage des quartiers prioritaires et celui de leur agglomération.
- 2) Réduire les écarts de connaissance des enfants à l'entrée en sixième.
- 3) Améliorer la présence et l'accessibilité des services publics dans les quartiers prioritaires.
- 4) Abaisser le niveau de délinquance des quartiers prioritaires.
- 5) Achever la réhabilitation des logements et favoriser la diversité de l'habitat dans les quartiers prioritaires.

1. L'action sur le chômage

a) *Les zonages prioritaires*

La loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 avait institué la possibilité pour les entreprises qui s'installent ou se développent dans les quartiers prioritaires de la ville d'être exonérées de taxe professionnelle à l'initiative des communes concernées : toutefois seules 47 d'entre elles avaient utilisé cette possibilité en 1994.

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire 95-115 du 4 février 1995 va beaucoup plus loin en focalisant les avantages fiscaux, dont l'exonération de plein droit de la taxe professionnelle compensée sur le budget de l'Etat, sur les **zones de redynamisation urbaine**, qui sont les zones urbaines sensibles (-ex "grands ensembles" ou "quartiers d'habitat dégradés" dans la loi d'orientation sur la ville-) éligibles à la dotation de solidarité urbaine.

b) *Un nouveau partenariat*

La charte "Partenaires pour la ville" signée le 27 avril 1994 avec l'association des maires de France, l'Union HLM et les grands organismes professionnels du BTP et des services urbains, a permis à la délégation interministérielle à la ville d'organiser un **appel d'offres** en mars 1995, sur des opérations d'intégration urbaine, qui devaient être exemplaires en terme de concertation avec les habitants et d'insertion professionnelle et sociale de publics en difficulté. Les projets pourront bénéficier de financements privilégiés au titre de la politique de la ville.

c) *Les mesures pour l'emploi ciblées sur la ville*

Une mesure pour l'emploi spécifique à la ville a été instituée par la loi du 4 février 1995 portant diverses dispositions d'ordre social, avec les "contrats emploi consolidés" qui sont des contrats de travail ouverts aux jeunes de 18 à 25 ans rencontrant des difficultés particulières d'insertion professionnelle. Il s'agit de contrats de travail dont la durée peut atteindre 5 ans et qui bénéficient, pour 30 heures par semaine, d'une rémunération qui peut atteindre 120 % du SMIC. Celle-ci est prise en charge par l'Etat à hauteur de 60 % en règle générale et par dérogation à hauteur de 70 % pour les personnes résidant dans les quartiers prioritaires de la ville, pour la durée de l'année 1995.

2. Réduire les écarts de connaissance des enfants à l'entrée en sixième

L'éducation nationale comprend 58 "zones d'éducation prioritaire" qui scolarisent environ 1,2 million d'élèves, et comportent, pour 70 % d'entre elles, au moins un quartier en développement social urbain. Les postes supplémentaires affectés dans ces établissements pour assurer un encadrement adapté au public sont passés de 2.650 en 1993-1994, à 3.024 en 1994-1995.

Les établissements sensibles sont des collèges ou lycées confrontés à des problèmes de violence ou de conditions de fonctionnement qui ont justifié, en 1995, 248 emplois supplémentaires d'enseignement pour 175 de ces établissements, ainsi que de 334 emplois d'encadrement. Par ailleurs, l'école fait appel à de multiples partenariats : FAS pour l'accompagnement scolaire, actions de prévention de la délinquance coordonnées avec la police et la justice, présence de 2.500 appelés du contingent dans les établissements scolaires au titre du service national "Ville", qui ont pour fonction l'animation de l'établissement en liaison avec son environnement.

3. Améliorer la présence et l'accessibilité des services publics dans les quartiers prioritaires

- La motivation des agents

Les situations difficiles exigent d'être traitées par les fonctionnaires les plus expérimentés : la loi du 25 juillet 1994 a redéfini un avantage spécifique d'ancienneté et institué une priorité de mutation en faveur des fonctionnaires ayant servi suffisamment longtemps dans les quartiers en difficulté, et un décret du 12 septembre 1994 a confirmé l'attribution à la fonction publique territoriale de la nouvelle bonification indiciaire sur la base de la liste des quartiers prioritaires du décret du 5 février 1993.

- Le renforcement des services publics

La loi d'aménagement du territoire du 4 février 1995 prévoit un schéma départemental des services publics, en même temps qu'il prévoit que le préfet doit être obligatoirement saisi avant toute décision de réorganisation ou de suppression d'un service public aux usagers dans les zones de développement du territoire au nombre desquelles figurent les zones urbaines sensibles.

Le budget de la ville enfin, finance (chapitre 37-82) les adaptations du service public aux contraintes des quartiers.

4. Abaisser le niveau de délinquance des quartiers prioritaires

Le comité interministériel des villes du 7 février 1995 a retenu deux objectifs : recentrer les crédits sur la prévention des jeunes en voie de marginalisation et donner une meilleure cohérence aux actions menées par l'Etat. Ces actions sont coordonnées par les conseils communaux et départementaux de prévention de la délinquance, qui bénéficient de crédits de la politique de la ville au travers des **540 contrats d'action prévention**.

L'ilotage a été sérieusement consolidé, avec 4.200 fonctionnaires dont 3.423 à temps complet.

La délégation interministérielle à la ville et la direction générale de la police nationale ont par ailleurs lancé en 1995 une opération "Police, insertion, ville", qui fait participer des jeunes des quartiers pendant six mois à la vie d'un commissariat, en vue de les préparer aux concours de la police nationale : 200 jeunes étaient concernés au 1er août 1995.

La réponse judiciaire à la petite délinquance prend maintenant la forme du traitement des affaires en temps réel, de places en foyer d'hébergement de la protection judiciaire de la jeunesse, de places de semi-liberté. Mais il est clair que l'insuffisance du nombre de juges des enfants et l'inadaptation de notre législation sur la délinquance des jeunes limitent beaucoup la portée de telles actions.

5. Achever la réhabilitation des logements et favoriser la diversité de l'habitat dans les quartiers prioritaires.

L'objectif de réhabilitation de 70.000 logements sociaux pour 1,2 milliard de francs en 1994 devrait être conforté en 1995.

Par ailleurs, la loi sur l'habitat du 21 juillet 1994 a permis de créer une nouvelle forme de logement-foyer : les résidences sociales, et la loi du 21 janvier 1995 a simplifié l'obligation faite aux communes de plus de 3.000 habitants situées dans des agglomérations de plus de 200.000 habitants de prendre un engagement triennal de réalisation de logements sociaux ou de payer une contribution financière.

B. LE PROJET DE PROGRAMME NATIONAL D'INTEGRATION URBAINE

Annoncé dans la déclaration de politique générale du Premier Ministre du 23 mai 1995, le programme national d'intégration urbaine

(abusivement qualifié de "Plan Marshall des banlieues") a fait l'objet de travaux de préparation animés par le délégué interministériel à la ville et par le Préfet de Seine Saint Denis. Le contenu du programme devrait être prochainement rendu public, à l'issue d'une nouvelle réunion d'arbitrage interministériel qui devait se tenir le 4 décembre 1995.

1. Le rapport Idrac-Duport

Le rapport de MM. Francis Idrac, délégué interministériel à la ville, et Jean-Pierre Duport, Préfet de Seine-Saint-Denis, a été remis le 3 septembre dernier au ministre de l'intégration et de la lutte contre l'exclusion.

Quatre thèmes principaux y figurent :

a) *L'emploi*

Le rapport préconise une priorité absolue à la mise en activité des habitants, avec la création de 100.000 emplois "d'utilité sociale" développant des services collectifs à la population, financés par des ressources provenant des Assedic et du RMI.

Dans les "zones urbaines sensibles", ces emplois seraient subventionnés par l'Etat afin de permettre à leurs bénéficiaires de percevoir 4.000 F par mois pour 32 heures de travail hebdomadaire.

Par ailleurs, le rapport prône l'inclusion d'une clause de "mieux disant" social contraignante dans les marchés conclus avec les entreprises pour la réhabilitation des cités ou qui gèrent les réseaux d'eaux, de transport....

Le rapport développe également le principe d'avantages fiscaux pour l'implantation et le maintien d'entreprises et de commerces, en recentrant les dispositions de la loi sur l'aménagement du territoire autour d'un nombre restreint de "zones de redynamisation urbaine".

b) *Le logement*

Le rapport préconise une restructuration des centres commerciaux par des établissements d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux, disposant d'un droit de préemption .

Pour les "grands projets urbains" devraient être créés des établissements publics de restructuration urbaine.

Une réforme du régime d'attributions des HLM devrait permettre d'assurer le logement des plus défavorisés, tout en maintenant une mixité sociale.

c) La démocratie locale

Le rapport se prononce pour une généralisation des médiateurs de quartier, et des "conseils de quartier" élus en même temps que les conseils municipaux et qui pourraient gérer certains équipements de proximité. Ce choix n'est pas partagé par votre rapporteur.

Enfin, le rapport prône des financements pluriannuels par contrat d'objectif afin de réguler les subventions aux associations.

d) La sécurité

Le rapport préconise un rééquilibrage des effectifs de police entre Paris et les sept départements de la couronne, où se produisent deux-tiers des délits.

2. Le profil du "PNIU"

A la veille de la présentation du programme national d'intégration urbaine, il semble que la situation des finances publiques ne permette pas d'aller aussi loin que le gouvernement l'aurait voulu -a fortiori les auteurs du rapport préparatoire.

- **L'emploi** : ce sont 10.000 emplois "ville" qui seraient créés en 5 ans pour les 18-25 ans, par convention entre l'Etat et les collectivités territoriales ou les associations. Ces contrats devraient permettre un travail de trente heures hebdomadaires rémunérées au SMIC, et dont l'Etat prendra 55 % à sa charge. Par ailleurs, les dépenses du RMI pourraient être "activées" vis-à-vis d'allocataires reprenant une activité, l'Etat versant un complément pour les ressortissants des quartiers sensibles. Cette idée est proche des suggestions figurant en conclusion de la partie "intégration" du présent rapport.

- **L'activité économique**

Dans 3.500 zones de "redynamisation urbaine", l'Etat devrait compenser pendant cinq ans la taxe professionnelle due par les entreprises (nouvelles ou déjà citées).

Mais le programme pourrait comporter également la création de vingt à vingt cinq zones franches, qui bénéficieraient de l'exonération pendant cinq

ans de l'impôt sur les sociétés et sur le foncier bâti, ainsi que d'une exonération des cotisations sociales patronales pendant deux ans à partir du quatrième salaire.

- Le logement

Le plafond de ressources pour l'accès à un logement social serait supprimé dans les zones urbaines sensibles, afin de ramener des habitants des classes moyennes dans les cités¹.

Des commissions "d'harmonisation des attributions" dans les quartiers sensibles devraient permettre de réorienter les communes et sociétés d'HLM qui gèrent en commun certaines cités.

Les démolitions des barres et des tours devraient enfin être plus substantiellement encouragées par l'Etat.

- La démocratie locale

Les associations devraient pouvoir bénéficier de subventions triennales, dans le cadre de "contrats d'objectifs" et des comités d'initiative et de consultation seraient mis en place pour réunir les responsables associatifs locaux.

- La sécurité

Dix nouvelles maisons de justice devraient être ouvertes chaque année pendant trois ans. La lutte contre la délinquance des jeunes récidivistes progresserait grâce à l'ouverture de "centres d'éducation contrôlée" de petite taille et dotés d'un encadrement intensif.

*

* *

Les moyens d'application de politique de la ville seraient augmentés.

Cinq nouveaux sous-préfets à la ville devraient être nommés (Gironde, Loire-Atlantique, Seine-Maritime, Var, Vaucluse), et le nombre d'appelés du contingent affectés au service national "ville" devrait augmenter.

¹ On observera que les sites de la politique de la ville échappent à la généralisation des suppléments de loyers HLM applicables aux locataires dépassant les plafonds de ressources.

II. LE BUDGET DE LA VILLE EN 1996

En 1996, les crédits du budget de la ville diminuent de 5 % et s'établissent à **823,5 millions de francs**.

Evolution des crédits de 1995 à 1996

(en millions de francs)

Dépenses	1995	1996	96/95 en %
Titre III			
Moyens des services	134	128	- 4,5
Titre IV			
Interventions publiques	547,6	437,3	- 20
Total dépenses ordinaires	681,6	565,3	- 17
Titre V			
Investissements exécutés par l'Etat CP	5,4	3,25	- 39,8
AP	6,1	3,7	- 39,4
Titre VI			
Subventions d'investissement accordées par l'Etat CP	180	255	+ 41,6
AP	272,41	420,05	+ 54,2
TOTAL	867,04	823,5	- 5

Ce budget ne rassemble qu'une partie des dépenses pour la ville : **l'ensemble des crédits** consacrés à la politique des villes dans le **budget de l'Etat** atteint **8,843 milliards de francs** en 1996 (cf. p. 31 ci-dessus), ce qui représente une augmentation de 6,45 % par rapport à 1995.

A. DES ECONOMIES SUR LES DEPENSES NON CONTRACTUELLES

1. Une légère réduction des moyens de la délégation interministérielle à la ville

Créée par décret du 28 octobre 1988, la "DIV" est composée de 94 fonctionnaires mis à disposition par divers ministères. Rattachée au ministre chargé de l'intégration et de la lutte contre l'exclusion, sa mission est à la fois de coordonner les interventions, d'animer des équipes, d'évaluer les opérations, et préparer les travaux des instances de consultation et de décision (Conseil national des villes et du développement social urbain consultatif, comité interministériel des villes).

En 1996, les crédits de la DIV sont diminués, que ce soit au titre de la consolidation de la régulation budgétaire pratiquée au début de 1995, ou bien de contribution à l'effort d'économie.

Les **dépenses d'information** (lettres de la DIV, soutien à l'audiovisuel, colloques...) sont maintenues à 4,3 millions de francs.

Les dépenses de **fonctionnement** diminuent de 16,2 à 14,7 millions de francs.

Les dépenses nationales d'**animation** (colloques, subvention à l'ONISEP, assistance technique aux opérations "prévention été"...) sont diminuées de 500.000 francs et s'établissent à 3 millions de francs, alors que les dépenses d'animation déconcentrées restent maintenues à 5 millions de francs.

2. Une diminution de l'aide aux services publics de quartier

Les crédits des "projets de service public de quartier" financent des dépenses de **matériel** et de **fonctionnement** des services publics installés dans des quartiers difficiles. A titre de contribution à l'effort d'économie de l'Etat, ces crédits diminuent de 4 millions de francs pour s'établir à 101 millions de francs.

3. Une moindre contribution aux interventions des associations

a) *Une légère diminution du soutien aux initiatives locales concourant à la mise en oeuvre de la politique de la ville.*

Ces crédits ont pour objet de permettre un soutien financier aux **associations de quartiers les plus récentes**. La répartition entre les régions en est arrêtée par le premier comité interministériel des villes de début d'année. En 1996, la dotation diminue de 615.000 francs et s'établit à 15,5 millions de francs.

b) *Une baisse des crédits du "partenariat national".*

Cette ligne budgétaire sert à conclure avec les grandes structures associatives des conventions de partenariat. En 1996, ses crédits diminuent de 4 millions de francs et s'établissent à 11 millions de francs.

Votre rapporteur apprécie les efforts de rigueur ainsi réalisés.

B. L'ACCENT MIS SUR LA PREVENTION DE LA DELINQUANCE

Les moyens destinés à la prévention de la délinquance sont sérieusement augmentés :

- les crédits d'"actions de prévention de la délinquance" sont maintenus à 27,5 millions de francs ;

- **les opérations "ville-vie-vacances"** qui remplacent les opérations "prévention été" depuis l'été 1995, disposent de moyens plus de deux fois supérieurs à ceux du budget initial de 1995 : ils passent de **20 à 46 millions de francs**.

Les opérations "ville-vie-vacances"

Les opérations prévention été deviennent désormais des opérations "ville-vie-vacances" avec un dispositif renforcé, élargi, qui a vocation à être pérennisé pendant les petites vacances. Dans cette nouvelle approche, les activités de vacances constitueront l'un des temps forts de la politique d'intégration et de lutte contre l'exclusion.

Le programme opérations prévention été (OPE) est un dispositif de prévention de la délinquance. Il s'applique, au sein de départements prioritaires, à des quartiers ou des zones qui connaissent de graves difficultés. Le nombre de départements bénéficiaires a régulièrement progressé, depuis le lancement de ce programme en 1982 : il est ainsi passé de 24 à 39.

Il s'adresse en priorité aux jeunes de 13 à 18 ans fragilisés socialement, ainsi qu'aux jeunes majeurs incarcérés. L'objectif est de proposer des activités qui participent de la ressocialisation de ces jeunes. Jusqu'à présent, centrées sur l'été, celles-ci se sont réparties entre activités sportives, séjours de vacances, activités culturelles et, plus récemment, stage d'insertion professionnelle, chantiers-école, chantiers humanitaires.

Les opérations "VVV" sont pilotées par un grand nombre de structures ou d'opérateurs :

- municipalités, au travers d'instances comme les CCPD, les Centres communaux d'action sociale (CCAS), les centres sociaux, maisons des jeunes et autres équipements de quartier,
- structures spécialisées dépendant des conseils généraux, de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), de l'administration pénitentiaire,
- centres de loisirs ou d'animation jeunesse (CLJ) relevant de la police nationale,
- établissements ou personnels mis à disposition par les ministères de la défense, de la jeunesse et des sports, de la culture, pour l'organisation de stages,
- secteur associatif dans toute sa diversité.

Jusqu'à présent, les opérations "VVV" ont été cofinancées à 50 % par d'autres départements ministériels.

C. UNE REORIENTATION DES PROCEDURES CONTRACTUELLES VERS L'INVESTISSEMENT

Alors que le budget de 1995 réorientait de façon légitime les dépenses ordinaires des opérations en capital vers les chapitres de fonctionnement, le budget de 1996 consacre la primauté donnée à l'investissement dans un contexte de restriction budgétaire.

En 1996, les crédits de fonctionnement des procédures contractuelles diminuent de 27,1 %, alors que leurs crédits d'investissement progressent de 41,6 %, évolution que votre rapporteur juge appréciable après la remise en ordre budgétaire des deux années passées.

Les crédits demandés au titre de ces différentes procédures dans le projet de loi de finances pour 1996 s'élèvent à :

- 337,260 millions de francs au titre du chapitre 46.60-10 (contrats de ville, PACT urbains et autres actions), au lieu de 337,26 millions de francs,

- 80 millions de francs au titre du chapitre 67.10-60 (Politique de la ville), pour 50 millions de francs en 1995.

A ces crédits contractualisés doivent être ajoutés :

- 27,5 millions de francs de crédits au titre des actions de prévention de la délinquance,

- 175 millions de francs au titre du Fonds social urbain (pour 130 millions de francs en 1995),

- et 184 millions de francs au titre du Fonds d'aménagement de la région Ile-de-France (pour 175 millions de francs en 1995).

A ces crédits s'ajoutent enfin les sommes transférées sur le Fonds interministériel pour la ville (267,9 millions de francs) et les crédits de droit commun des différents ministères affectés aux programmes d'actions de contrats de ville.

Les financements par les **collectivités locales** des procédures contractuelles sont retracées dans le "jaune" ville pour l'année 1994 :

(En milliers de francs)

Conseils régionaux		Conseils généraux		Communes et leurs groupements	
Fonctionnement	Investissement	Fonctionnement	Investissement	Fonctionnement	Investissement
41.218,24	141.322,90	81.199,90	63.005,60	542.755,71	841.695,46

La spécificité du **département** apparaît à travers la proportion plus grande des dépenses consacrées au fonctionnement. Il faut surtout souligner que les **communes** font en investissement un effort double de celui de l'Etat.

III. OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

Les crédits de la ville doivent être commentés à la lumière du projet de "programme national d'intégration urbaine" qui devrait être présenté par le gouvernement dans les jours à venir.

- 1) Votre rapporteur se félicite de l'effort d'économie imposé aux dépenses de fonctionnement, notamment aux subventions à des associations nationales dont l'usage paraît insuffisamment contrôlé.
- 2) L'accent mis sur la prévention de la délinquance des mineurs correspond à une nécessité absolue. Toutefois, il reste que le nombre de juges des enfants est insuffisant pour assurer une proximité suffisante, et que la comparution immédiate des mineurs se heurte souvent à des problèmes d'éloignement des juridictions par rapport aux quartiers difficiles. Les créations de postes de magistrats prévus par la loi de programme devraient intégrer cette nécessité de rapprochement. Par ailleurs le programme national d'intégration urbaine devrait permettre de modifier la législation pénale pour renforcer la lutte contre la délinquance juvénile.
- 3) De même, l'accent devait être mis sur les polices de proximité plutôt que par le renforcement des compagnies républicaines de sécurité : à cet égard, le statut des polices municipales devrait enfin voir le jour.
- 4) S'agissant du logement, votre rapporteur insiste pour que les conférences communales du logement, tenues à l'initiative du maire dans le cadre de la circulaire d'avril 1994 puissent être systématisées dans les contrats de ville.

Votre rapporteur se réjouit de ce que les quartiers de la politique de la ville soient exonérés de surloyers par l'article 9 du projet de loi de finances, car cela favorisera la diversité de l'habitat et ira à l'encontre de la constitution de ghettos.

5) En ce qui concerne la revitalisation économique, il semble que le programme d'intégration urbaine s'oriente très judicieusement vers une politique d'extension des zones de défiscalisation allant au-delà des quartiers : votre rapporteur souligne à cet égard la difficulté d'implanter des entreprises dans des banlieues conçues exclusivement pour l'habitation.

6) S'agissant de l'emploi, le programme d'intégration urbaine devait consacrer la notion d'emplois d'utilité sociale, pour des salariés du secteur non marchand (jusqu'aux personnes morales chargées d'un service public), allant de un à cinq ans, rémunérés à 120 % du SMIC. Votre rapporteur souligne là encore la nécessité d'aider l'emploi des personnes en difficultés dans les entreprises par des dispositifs d'encadrement, voire de parrainage.

ANNEXE I
MODIFICATIONS APPORTEES PAR
L'ASSEMBLÉE NATIONALE

1. Minorations de crédits

a) Intégration

En première délibération, une réduction de crédits de 15 millions de francs a été adoptée au titre IV, chapitre 46-23 - Dépenses d'aide sociale obligatoire.

b) Ville

De même, une réduction de crédits de 10 millions de francs en autorisations de programme, de 5 millions de francs en crédits de paiement, a été adoptée au titre VI, sur le chapitre 67-10 - Politique de la ville - Fonds social urbain.

2. Majorations de crédits

a) Intégration

En seconde délibération, **cinq majorations** à titre non reconductible ont été votés :

1) 0,30 million de francs sur le chapitre 46-23 - Aide sociale obligatoire

article 90 : 0,21 million de francs - Aide sociale

article 22 : 0,09 million de francs - Centre d'hébergement et de réadaptation sociale.

2) 0,75 million de francs sur le chapitre 47-15, article 20 - Action en faveur des toxicomanes - dépenses déconcentrées.

3) 2,635 millions de francs sur le chapitre 47-21

article 10 : 2,585 millions de francs

article 20 : 0,05 million de francs - Intégration et lutte contre l'exclusion.

4) 1,4 million de francs sur le chapitre 47-23, article 10 - Protection sociale de St-Pierre et Miquelon et de Mayotte

5) 0,19 million de francs sur le chapitre 47-22, article 20 - Insertion par l'économique : dépenses déconcentrées.

b) Ville

Une majoration à titre non reconductible a été adoptée :
+ 7,5 millions de francs sur le chapitre 46-60, article 10 - contrats de ville

ANNEXE II

UNE AMELIORATION DES PROCEDURES BUDGETAIRES :

LE FONDS D'INTERVENTION POUR LA VILLE

Conformément aux décisions des comités interministériels des villes des 22 février 1994 et 7 février 1995, le Fonds unique d'intervention pour la politique de la ville a été mis en place à partir de 1995 au travers de deux lignes budgétaires du ministère de la ville : les chapitres 46-60-10 et 67-10-20.

Le FIV est constitué des dotations initiales inscrites sur ces lignes budgétaires et de dotations transférées en gestion par sept ministères contributeurs.

Les sept ministères contributeurs dont la liste a été arrêtée par le comité interministériel pour la ville du 22 février 1994 sont les suivants : affaires sociales et santé, ville, culture, aménagement du territoire, environnement, jeunesse et sport, justice, travail, emploi et formation professionnelle.

Les lignes budgétaires (dix chapitres concernés) et les montants transférés ont également été actés par décision du comité interministériel pour la ville.

Pour 1995, le montant des transferts en gestion a été de 246,7 millions de francs dont 238,6 millions de francs en titre IV et 8,1 millions de francs en titre VI.

Le montant total du FIV en 1995 est donc de 876 millions de francs, les crédits provenant des transferts représentant moins de 30 % de cette dotation.

Le FIV en 1995 a été exclu des régulations budgétaires et les services déconcentrés ont donc reçu l'intégralité de leurs enveloppes telles qu'arrêtées par le CIV du 31 janvier 1995.

La mise en place du FIV a été accompagnée au niveau local :

- d'une part par la circulaire interministérielle du 28 février 1995 sur la gestion des crédits déconcentrés de la politique de la ville qui en précise les

priorités d'utilisation et les règles de financement. La mise en place du FIV s'est traduit très concrètement par une délégation unique (11 au minimum auparavant), une harmonisation des règles de financement, une circulaire d'utilisation unique et une réduction du nombre de propositions d'engagement sur une même opération ;

- d'autre part, par l'organisation, grâce aux services de la délégation interministérielle à la ville, d'une concertation avec la Direction de la comptabilité publique, à l'attention des services déconcentrés, au sein de huit réunions interrégionales. Ces réunions ont permis de mobiliser environ 800 personnes représentant les services déconcentrés de l'Etat, des comptables publics et des procureurs.

La nomenclature d'exécution du FIV permettra en fin de gestion de connaître d'une manière fine les crédits affectés aux différents secteurs d'intervention du fonds.

Pour 1996, les transferts en gestion qui viendront abonder les lignes 46-60-10 et 67-10-20 ont été arrêtés dans les lettres plafond des ministères et représentent globalement 367,92 millions de francs.

Compte tenu de l'évolution des dotations prévues sur les lignes du budget ville, le montant du FIV en 1996 sera de : 771,48 millions de francs.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le vendredi 17 novembre, sous la présidence de M. Alain Lambert, rapporteur général, la commission a procédé à l'**examen des crédits de l'intégration**, sur le rapport de **M. Philippe Marini, rapporteur spécial**.

A l'issue de l'exposé du rapporteur spécial, un débat s'est instauré au cours duquel sont intervenus **MM. Paul Loridant, Jacques Oudin et Claude Belot**. En réponse aux intervenants, **M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, est convenu de la nécessité pour les maires et les présidents de conseils généraux de pouvoir connaître l'identité des demandeurs du revenu minimum, afin de contribuer plus efficacement à leur insertion.

Le rapporteur spécial a partagé l'opinion de M. Jacques Oudin, selon laquelle les travailleurs sociaux devraient enfin pouvoir bénéficier d'une formation aux réalités économiques.

Enfin, répondant à **M. Alain Lambert, rapporteur général**, le rapporteur spécial a estimé devoir se faire l'écho, au nom du Sénat, de la nécessité de donner les moyens aux maires de participer efficacement à l'insertion des bénéficiaires du revenu minimum.

La commission a ensuite **décidé de recommander au Sénat l'adoption des crédits de l'intégration**.

La commission a ensuite procédé à l'**examen des crédits du budget de la ville**, sur le rapport de **M. Philippe Marini, rapporteur spécial**.

A l'issue de l'exposé du rapporteur spécial, un débat s'est instauré.

Répondant à **M. Paul Loridant**, le rapporteur spécial a souligné la difficulté que pourraient rencontrer les villes non sélectionnées parmi les plus difficiles, mais dans lesquelles des problèmes sérieux intervenaient : il a signalé que ces villes pouvaient, le cas échéant, bénéficier des conventions de sortie du développement social des quartiers, permettant pendant deux ans de prolonger des actions dans un cadre plus souple.

Le rapporteur spécial a également rappelé que les zones urbaines sensibles seraient exonérées de l'obligation d'imposer des surloyers dans les logements HLM.

En réponse à **M. Yann Gaillard**, le rapporteur spécial a estimé que le taux d'élucidation des affaires constituait un bon indicateur de la politique de sécurité et souligné que le droit pénal ne permettait pas de prévenir ni de sanctionner la délinquance des jeunes, le taux de présentation des mineurs au juge restant dérisoire. Il a enfin insisté sur la nécessité de donner un statut aux polices municipales. **M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, est également convenu des possibilités d'évaluation des politiques de prévention et de répression que pourrait fournir la création d'un office parlementaire.

Enfin, répondant à **M. Alain Lambert, rapporteur général**, le rapporteur spécial a souligné les difficultés de déchiffrer les modalités des actions pour la ville, malgré les progrès réalisés dans le "jaune" récemment publié.

La commission a ensuite **décidé de recommander au Sénat l'adoption des crédits de la ville.**