

N° 86

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

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

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 1997, 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° 5

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, VILLE ET INTÉGRATION :

II - VILLE ET INTÉGRATION

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, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Philippe Marini, vice-présidents ; Emmanuel Hamel, René Régnauld, Alain Richard, François Trucy, secrétaires ; Alain Lambert, rapporteur général ; 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, Marc Massion, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Maurice Schumann, Michel Sergent, Henri Torre, René Trégouët.

Voir les numéros :

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

Sénat : 85 (1996-1997).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR	5
INTRODUCTION	7
CHAPITRE PREMIER : LA VILLE	9
I. LE RENOUVEAU DE LA POLITIQUE DE LA VILLE A TRAVERS LE PACTE DE RELANCE POUR LA VILLE	10
A. LES OUTILS TRADITIONNELS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	10
B. LE PACTE DE RELANCE POUR LA VILLE	13
1. <i>Un Pacte novateur</i>	14
2. <i>Un Pacte ambitieux</i>	18
II. UN CADRE BUDGETAIRE A GEOGRAPHIE VARIABLE QUI TRADUIT LA PRIORITE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	23
A. LES CREDITS SPECIFIQUES « VILLE » : DES CREDITS PRESERVES ET REDEPLOYES	25
1. <i>Des crédits préservés</i>	25
2. <i>Des crédits redéployés</i>	29
B. LA CROISSANCE DES AUTRES CONCOURS FINANCIERS DE L'ETAT DANS LE CADRE DU PACTE DE RELANCE POUR LA VILLE	36
1. <i>Les autres crédits d'Etat consacrés à la politique de la ville</i>	37
2. <i>La dépense fiscale de l'Etat et le coût de la compensation des exonérations de charges sociales et de fiscalité locale</i>	40
C. LES AUTRES CONCOURS FINANCIERS PLURI-ANNUELS	42
1. <i>Le Fonds d'action sociale</i>	42
2. <i>Le concours des fonds structurels européens à la politique de la ville</i>	43
3. <i>La Caisse des dépôts et consignations et les prêts projets urbains (PPU)</i>	45

CHAPITRE II : LES CREDITS CONSACRES A L'INTEGRATION	53
I. UNE REGRESSION MODEREE DES CREDITS CONSACRES A L'INTEGRATION QUI NE COMPROMET PAS L'AVENIR	53
A. DES CREDITS EN LEGERE DIMINUTION A STRUCTURE CONSTANTE	54
B. DES ACTIONS PRESERVEES	55
<i>1. Les centres d'hébergement et de réadaptation sociale pour les réfugiés</i>	55
<i>2. Population et migrations</i>	55
C. LE ROLE COMPLEMENTAIRE ET REEVALUE DU FAS	57
II. LA FORTE PROGRESSION DES CREDITS CONSACRES A LA LUTTE CONTRE LES TOXICOMANIES	61
EXAMEN EN COMMISSION	63
I. EXAMEN DES CREDITS	63
II. AUDITION DU MINISTRE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, DE LA VILLE ET DE L'INTEGRATION	66
MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE EN DEUXIEME DELIBERATION	71

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

Sur les crédits de l'intégration, votre rapporteur salue l'effort d'économie et de redéploiement réalisé, en notant toutefois que l'appréciation des crédits doit s'effectuer à structure constante, ce qui ramène la diminution réelle des crédits de - 21 % à - 2,6 %.

Les crédits de la ville doivent être commentés à la lumière du Pacte de relance pour la ville.

① Votre rapporteur se félicite de l'effort d'économie imposé aux dépenses de fonctionnement des crédits inscrits au budget de la ville, et de la poursuite de l'effort en faveur de l'investissement et des actions contractuelles.

② De même, la poursuite de l'accent mis sur la prévention de la délinquance des mineurs correspond à une nécessité absolue. Les statistiques produites par la direction centrale de la sécurité publique montrent qu'au cours du premier semestre 1996, le nombre de quartiers où la délinquance régresse est pratiquement deux fois supérieur à celui de ceux où elle progresse (27 contre 14).

Votre rapporteur se félicite également de l'apport de la loi du 1^{er} juillet 1996 diminuant les délais de comparution des mineurs multi-récidivistes devant la justice.

Votre rapporteur approuve enfin l'affectation de 4.000 fonctionnaires de police supplémentaires en trois ans dans les communes comportant des quartiers difficiles. Le recrutement de policiers auxiliaires doit permettre de redéployer 800 fonctionnaires de police expérimentés dans les quartiers pour y exercer des missions de proximité et d'ilotage.

③ S'agissant du logement, votre rapporteur se félicite de l'obligation faite par le Pacte de relance aux communes comprenant une zone urbaine sensible de prévoir la tenue d'une conférence communale du logement et l'adoption d'un programme local de l'habitat.

Il se réjouit également de ce que les quartiers des zones urbaines sensibles soient exonérés de la contribution de surloyer par la loi du 4 mars 1996, car cela favorisera la diversité de l'habitat et ira à l'encontre de la constitution de ghettos.

④ Votre rapporteur se félicite de l'approche globale adoptée par le Pacte de relance pour la ville, qui, loin de se limiter à une appréhension urbanistique et sociale, envisage les problèmes de la ville de façon nouvelle en affichant la priorité donnée à l'économie et au retour préalable de l'activité dans les quartiers.

Il approuve la discrimination territoriale positive effectuée en faveur des sites urbains ou péri-urbains les plus dégradés. Il souhaite cependant que les zones de défiscalisation puissent s'étendre au-delà des quartiers d'habitat social et englober des zones d'activités plus propices à l'implantation d'entreprises diversifiées. Il suivra donc avec la plus grande attention la délimitation des zones franches telle qu'elle sera opérée par décret en Conseil d'Etat.

Il regrette par ailleurs la timidité des exonérations fiscales prévues dans les zones franches en matière d'impôt sur les sociétés, du fait des contraintes européennes, et il a fait remarquer au gouvernement lors du récent débat sur le sujet, que les entreprises implantées dans ces zones peuvent rarement escompter des résultats réellement positifs dans leurs cinq premières années d'existence.

Il se félicite enfin de la clarification du dispositif fiscal de la loi relative à la mise en oeuvre du Pacte de relance pour la ville du 14 novembre 1996, réalisée à l'initiative de la commission spéciale, et de l'inclusion des modalités de la compensation des exonérations de fiscalité locale dans la loi.

⑤ Votre rapporteur observe cependant que la présentation du jaune budgétaire retraçant l'effort financier consacré à la politique des villes et au développement social urbain, continue d'appeler des perfectionnements d'ordre méthodologique :

- une meilleure définition des crédits retenus, dont certains ne concernent pas uniquement la géographie prioritaire de la ville (lutte contre la toxicomanie) et d'autres ne sont pas strictement affectés à des dépenses « ville » (DSU). Cette définition est toutefois délicate à opérer, sauf à « éclater » des lignes budgétaires :

- une présentation des crédits en exécution (et non simplement de loi de finances initiale à projet de loi de finances) et en dépenses ordinaires et crédits de paiement (DO/CP) et non uniquement en dépenses ordinaires et autorisations de programme (DO/AP) ;

- la présentation d'une table de concordance entre le projet de loi de finances *n* et la loi de finances initiale *n* qui retrace les conséquences d'amendements éventuels, de réévaluations de crédits ou de modifications d'ordre réglementaire.

INTRODUCTION

Le budget de la ville et de l'intégration regroupe les crédits consacrés à la politique de la ville et les crédits affectés à l'intégration. Les crédits consacrés à la lutte contre l'exclusion sont désormais rattachés au budget des affaires sociales.

Ainsi, au sein de l'agrégat « intégration » ne subsistent que les dépenses de fonctionnement des centres d'hébergement et d'intégration des migrants étrangers, les interventions en faveur des populations d'origine étrangère et les programmes de prévention et de lutte contre les toxicomanies.

En 1997, les crédits consacrés à la **ville** et inscrits au fascicule budgétaire « ville et intégration » s'accroissent de 3 % pour s'établir à **850,78 millions de francs** (contre 826,63 millions de francs en 1996) en dépenses ordinaires et crédits de paiement.

Les crédits consacrés à l'**intégration** qui s'élèvent à **378,6 millions de francs** diminuent de plus de 21 % en raison de l'imputation des dépenses de fonctionnement du service social d'aide aux émigrants (S.S.A.E.) sur le Fonds d'action sociale pour les travailleurs émigrés (FAS). A structure constante, la réduction des crédits est limitée à 2,6 %.

Enfin, les crédits consacrés à la **lutte contre les toxicomanies** progressent de 6 millions de francs pour s'établir à **56,7 millions de francs (+ 11,5 %)**.

Votre rapporteur analysera successivement les crédits des budgets de l'intégration et de la ville en prenant en compte pour cette dernière action les crédits inscrits au « jaune » budgétaire récapitulant l'effort financier consacré à la politique des villes et au développement social urbain.

CHAPITRE PREMIER :

LA VILLE

La politique de la ville fait l'objet depuis le début de l'année 1996 d'une priorité gouvernementale qui se traduit par un effort financier global de la nation en hausse de 28,5 % dans le projet de loi de finances pour 1997. La totalité de cette progression des crédits tient à la mise en oeuvre du Pacte de relance pour la ville annoncé par le Premier ministre le 18 janvier 1996. Son ambition et ses novations feront l'objet d'une première partie.

Le périmètre budgétaire de l'action étatique en faveur de la ville est cependant difficile à évaluer compte tenu de l'hétérogénéité des données, des intervenants et des dépenses. Cette politique relève en effet de la quasi-totalité des ministères et est financée en partie par des dépenses fiscales et sociales.

En tout état de cause, le périmètre budgétaire ne se limite pas aux crédits inscrits au bleu budgétaire relatif à la section « ville et intégration » du ministère de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration qui affichent une augmentation de 3 % dans le projet de budget pour 1997.

Divers agrégats permettent de retracer l'effort budgétaire de la nation en faveur des villes. Conformément aux dispositions de l'article 115 de la loi de finances pour 1990, ils figurent dans un « jaune » budgétaire « *relatif au montant et à l'utilisation de l'ensemble des crédits consacrés à la politique des villes et du développement social urbain* ». Bien que la nouvelle nomenclature adoptée ne réponde pas encore tout à fait aux recommandations de la Cour des comptes dans son rapport de 1995 et aux souhaits des commissions des assemblées, les agrégats retracés dans le jaune ont le mérite de donner une idée des ordres de grandeur des sommes qui sont en jeu.

L'analyse de l'effort financier en faveur de la politique de la ville fera l'objet d'une deuxième partie.

I. LE RENOUVEAU DE LA POLITIQUE DE LA VILLE À TRAVERS LE PACTE DE RELANCE POUR LA VILLE

Si le Pacte de relance pour la ville ne remet pas en cause les mesures prises par les différents Gouvernements depuis 1990 (loi d'orientation pour la ville, mesures de solidarité financière entre communes, plan de relance, contrats de ville et grands projets urbains), il développe une approche nouvelle de la nécessité au retour préalable de l'activité dans les quartiers.

En effet, le Pacte de relance pour la ville prend acte d'une constatation affirmée à plusieurs reprises par le Sénat : l'approche urbanistique et sociale ne peut constituer la solution unique et définitive des problèmes des quartiers défavorisés. Outre le développement social urbain, il convient de rétablir l'activité économique dans ces quartiers et votre rapporteur se réjouit de l'orientation nouvelle du Gouvernement en ce domaine.

Le présent chapitre rappellera les approches traditionnelles de la politique de la ville et du développement social urbain avant de présenter les principales mesures du Pacte de relance pour la ville.

A. LES OUTILS TRADITIONNELS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Les moyens consacrés traditionnellement à la politique de la ville et du développement social urbain sont des crédits déconcentrés pour l'essentiel, mis en oeuvre à travers les procédures des contrats de ville, des programmes d'aménagement concertés du territoire (Pact-Urbains) et de grands projets urbains (GPU).

Cinq dispositifs contractuels sont actuellement utilisés :

● les contrats de ville

Ces contrats sont conclus entre l'Etat et la commune concernée, auxquels peuvent s'ajouter le conseil régional, le conseil général, les organismes HLM, les caisses d'allocations familiales, le fonds d'action sociale (FAS)...

L'objectif est de mettre en place de manière concertée un programme d'action sur cinq ans visant à réinsérer les quartiers difficiles dans la ville. Les quatre principales thématiques du développement social urbain structurent l'action des partenaires : 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.

Le maire et les représentants de l'Etat réalisent un diagnostic avant d'arrêter des choix stratégiques puis des programmes d'action qui sont affinés et actualisés chaque année par avenant.

Le Comité interministériel des villes du 29 juillet 1993 avait arrêté une liste de 185 agglomérations susceptibles de faire l'objet d'un contrat de ville et demandé aux préfets d'engager les négociations avec les maires concernés. Les négociations ont abouti sur la totalité de ces sites en 1994.

Le nombre de contrats signés s'élève à 214 concernant, soit des agglomérations, soit des communes. Ils se répartissent ainsi :

- 58 en Ile-de-France, intéressant 38 zones agglomérées,
- 141 dans les autres régions de métropole, intéressant 134 agglomérations ou communes,
- 15 dans les DOM-TOM intéressant 13 agglomérations ou communes. Il convient d'y ajouter 15 conventions de développement social destinées aux sites urbains qui, sans être éligibles à la procédure des contrats de ville, présentent des situations de pauvreté et, pour certains, d'insalubrité telles, qu'elles justifient une intervention particulière de l'Etat et des collectivités locales.

L'écart entre le nombre d'agglomérations initialement visées et le nombre total des contrats s'explique par la difficulté de mettre en place un seul contrat à l'échelle de certaines agglomérations. C'est particulièrement le cas dans la région Ile-de-France. Malgré cela, un certain nombre d'actions y ont une dimension intercommunale, notamment en matière d'habitat, de prévention de la délinquance et d'insertion économique. Dans l'ensemble des autres régions, les deux tiers des contrats sont intercommunaux quand la situation des quartiers et des villes le justifie.

Comme pour les autres procédures contractuelles examinées ci-dessous, le contrôle de l'exécution des contrats de ville s'effectue par le biais des dispositifs de pilotage présidés conjointement par le préfet et les maires d'une part, par des procédures d'évaluation en cours de définition d'autre part.

④ les conventions de programmes d'aménagement concerté du territoire (Pact-urbain)

Signées avec les mêmes intervenants que les contrats de ville, les conventions de PACT urbain visent à mettre en place sur des sites qui connaissent de graves difficultés économiques et sociales suite à la disparition de la mono-activité qui les faisait vivre, des programmes globaux de développement économique, d'aménagement du territoire et de lutte contre l'exclusion sociale.

26 agglomérations ou bassins d'emploi sont concernés pour la durée du XI^{ème} plan, principalement situés dans les régions du Nord et de l'Est de la France.

Les Pact ont également pour ambition de constituer un cadre de référence pour coordonner, sur une période de cinq ans, différentes politiques publiques sur un même territoire, qu'elles soient d'origine européenne (FSE, Feder objectif 1 ou 2, en particulier), nationale (aménagement du territoire et ville, mais aussi dans les domaines de l'environnement, de la santé, du logement, de la culture) et régionale (développement économique, formation professionnelle).

❶ les conventions de sortie des opérations de quartier du X^{ème} plan

Certains quartiers qui ont relevé de la géographie prioritaire de la politique du X^e Plan (opérations de développement social des quartiers ou conventions de quartiers) ne bénéficient ni de contrats de ville, ni de Pact-urbains. Pour ceux d'entre eux dont la situation l'exige, le Gouvernement a proposé aux communes un dispositif de sortie permettant d'achever les opérations en cours et de conforter les résultats obtenus.

Ce dispositif, d'une durée limitée à deux, voire trois ans, concerne 48 quartiers, dont 8 dans la région Ile-de-France, 33 dans les autres régions de métropole et 7 outre-mer. Les premières conventions à avoir été signées sont arrivées à échéance à la fin de l'année 1995. Après accord de la DIV et bilan de leur mise en oeuvre, le préfet peut les reconduire pour une troisième et dernière année. Les financements concernés sont ceux des contrats de Plan Etat-Région, fixés pour cinq ans.

❷ les contrats d'action pour la prévention (CAPS)

Les signataires sont les maires et les préfets.

L'objet est de mettre en place, dans le cadre des conseils communaux de prévention de la délinquance, des programmes triennaux de prévention, associant les communes, les services de la police, de la justice, ainsi que tous les intervenants dans le champ social et éducatif. En dehors des contrats de ville, il y a environ 340 contrats de ce type.

❸ les grands projets urbains

Les « GPU » sont des contrats, conclus entre l'Etat et la commune, qui concernent des territoires vastes à forte densité de logements sociaux et/ou de copropriétés dégradées qui ont connu au fil du temps une dégradation physique, sociale et économique particulièrement importante. Il s'agit alors d'engager une restructuration urbaine profonde à travers des projets globaux, afin de désenclaver les quartiers, voire de reconstruire entièrement certains d'entre eux. Il existe 12 grands projets urbains sur 25 sites et 4 régions.

Les protocoles d'accord ont été signés pour tous les projets ainsi que, en Ile-de-France, les conventions tripartites Etat-ville-Conseil Régional. La conduite politique est assurée soit par des comités de pilotage (Vaulx-en-Velin, Venissieux, Genevilliers, Aubervilliers, Saint-Denis, La Courneuve, Le Mantois, Roubaix-Tourcoing, Marseille, Grigny), soit par le Conseil d'administration du Groupement d'intérêt public (Aulnay, Argenteuil), soit par le Conseil d'administration de la SEM à Clichy-Montfermeil.

Des structures de maîtrise d'ouvrage ont été créées (Etablissement public d'aménagement du Mantois Seine Aval, SEM de Clichy-Montfermeil) ou sont en cours (EPRU à Vaulx-en-Velin et Grigny) et les directions de projet ont été identifiées sur tous les sites.

Ce cadrage politique, technique et financier des projets a permis l'engagement de décisions opérationnelles essentielles telles que la décision de restructuration de la dalle centrale à Argenteuil, l'implantation d'une moyenne surface à Vaulx-en-Velin, le rachat de la barre Gérard Philippe pour restructuration à Gennevilliers ou la création de la ZAC centre ville à Grigny.

Jusqu'à présent, les « GPU » étaient cofinancés par le ministère du logement, d'autres ministères et le Fonds d'aménagement de la région Ile-de-France (FARIF).

Par ailleurs, le Programme d'initiative communautaire URBAN en faveur des zones urbaines prévoit une intervention de fonds européens sur des projets comportant une approche intégrée des problèmes urbains : au titre de ce programme, quatre sites de GPU ont été retenus dès 1995 (Roubaix-Tourcoing, Aulnay-sous-Bois, Marseille, l'est-Lyonnais), puis deux de plus en 1996 (Clichy Montfermeil et Le Mantois), qui bénéficieront chacun de 7 millions d'écus (soit environ 45 millions de francs) sur 5 ans.

Enfin, dans le cadre du Pacte de relance pour la ville, 6 GPU ont été classés zones franches urbaines (Clichy-Montfermeil, Le Mantois, Grigny, Vaulx-en-Velin, Marseille et Roubaix-Tourcoing) et bénéficieront à ce titre d'exonérations fiscales et sociales.

B. LE PACTE DE RELANCE POUR LA VILLE

Le dernier trimestre de l'année 1995 a été consacré à l'instruction interministérielle du programme national d'intégration urbaine (PNIU) et les politiques de la ville, de l'intégration et de l'aménagement du territoire ont été placées sous l'autorité du même ministre à l'occasion du remaniement du Gouvernement en novembre. Ce programme a donné lieu dans le même temps à une concertation approfondie avec les associations et les institutions concernées, particulièrement le Conseil national des villes et l'Association des maires de France.

Cette période a débouché sur la présentation par le premier ministre, le 18 janvier 1996, à Marseille, du Pacte de relance pour la ville.

Ce Pacte prend appui sur une géographie d'application resserrée et mieux adaptée à la gravité des situations. Ensemble cohérent auquel l'Etat décide de consacrer des moyens financiers de plusieurs milliards de francs supplémentaires, il se distingue en outre par la priorité qu'il accorde au soutien et à la création d'activités dans les quartiers, donnant ainsi à la politique de la ville une dimension économique qu'elle n'avait jamais connue à ce niveau.

Les 70 mesures prévues par le Pacte de relance pour la ville n'appelaient pas toutes des dispositions législatives et reposaient, pour certaines d'entre elles, sur un redéploiement de moyens budgétaires. Quand elles nécessitaient des dispositions législatives, le Gouvernement a préféré les traiter dans des textes autonomes et non dans un cadre unique. La plupart des textes ont déjà été promulgués :

- réforme de la dotation de solidarité urbaine (loi n° 96-241 du 26 mars 1996) :
- exonération de la contribution de surloyer pour les logements sociaux situés en zone urbaine sensible (loi n° 96-162 du 4 mars 1996) :
- création des emplois de ville (loi n° 96-376 du 6 mai 1996 portant réforme du financement de l'apprentissage) :
- diminution des délais de comparution devant la justice des mineurs multi-récidivistes (loi n° 96-585 du 1^{er} juillet 1996 portant modification de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante) :

Les autres mesures législatives et notamment les dispositions instituant des exonérations fiscales et sociales dans les zones de redynamisation urbaine et dans les zones franches urbaines, figurent dans la loi n° 96-987 relative à la mise en oeuvre du Pacte de relance pour la ville promulguée le 14 novembre 1996.

L'année 1996 a donc été celle de la mise en oeuvre du Pacte de relance pour la ville dont on donnera ici un aperçu résumé en insistant sur sa novation et sur ses ambitions.

1. Un Pacte novateur

a) Une géographie d'application resserrée et mieux adaptée à la gravité des situations

Le Pacte de relance pour la ville comprend des dispositions dérogatoires du droit commun au bénéfice des quartiers en difficulté. Il devait donc comprendre une actualisation de la liste des 546 quartiers retenus par le décret du 5 février 1993 au titre du X^{ème} Plan. Cette actualisation, conformément aux recommandations du Conseil national des villes, a eu pour objet d'élargir la liste des quartiers éligibles aux emplois de ville qui préfigure celle des **zones urbaines sensibles (ZUS)** : le décret du 28 mai 1996 l'a donc porté à 744 quartiers, 700 en métropole, 9 à Paris et 35 outre-mer.

La loi relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville du 14 novembre dernier, modifie par ailleurs les critères qui permettent de déterminer, parmi les zones urbaines sensibles auxquelles sont attachés des

dispositifs sociaux, les **zones de redynamisation urbaine (ZRU)** qui bénéficieront de dispositifs économiques renforcés.

L'extension de l'exonération de taxe professionnelle au stock d'activités existant dans la zone, et non plus au seul flux de création d'activités, a en effet conduit le Gouvernement à resserrer le nombre de zones de redynamisation urbaines de 470 à 350 quartiers afin de limiter le coût d'une telle mesure. Les critères de sélection retenus portent sur le taux de chômage, la proportion de jeunes de moins de 25 ans, la proportion de personnes sorties du système scolaire sans diplôme, la population du quartier et le potentiel fiscal de la commune.

Les mêmes critères interprétés plus restrictivement ont permis de présélectionner 38 sites pour les **zones franches urbaines (ZFU)** de métropole auxquels ont été ajoutés six sites dans les départements d'outre-mer. Il convient cependant de noter que le périmètre définitif de ces 44 zones n'a pas encore été déterminé et qu'en conséquence, le Parlement a voté un texte sans connaître l'impact financier réel des mesures qu'il adoptait. Le Gouvernement a cependant pris l'engagement de prendre les six décrets en Conseil d'Etat relatifs à la délimitation des zones de redynamisation urbaine et des zones franches urbaines, avant le 1^{er} janvier 1997, date d'entrée en vigueur des dispositions sociales et fiscales qui sont prévues dans ces zones.

b) Une nouvelle priorité : la relance de l'activité et de l'emploi

La politique de la ville telle qu'elle est menée depuis 1993 repose sur des territoires d'intervention différenciés en fonction de l'échelle des problèmes à traiter et des solutions à mettre en oeuvre. Dans sa décision n° 94-358 du 26 janvier 1995, le Conseil constitutionnel a clairement reconnu la constitutionnalité, au regard du principe d'égalité devant la loi de ces discriminations territoriales en considérant que le principe d'égalité « *ne fait pas obstacle à ce que le législateur édicte, par l'octroi d'avantages fiscaux, des mesures d'incitation au développement et à l'aménagement de certaines parties du territoire national dans un but d'intérêt général (...).* »

Le Pacte de relance pour la ville s'appuie donc sur l'actualisation de la géographie des quartiers en difficultés pour mettre en oeuvre une politique volontariste d'exonération fiscale et de charges sociales au bénéfice de ces quartiers.

Une mesure majeure du Pacte étend l'exonération de taxe professionnelle aux activités implantées dans les zones de redynamisation urbaine, mesure bénéficiant aux seules créations ou extensions d'activités depuis la loi du 4 février 1995.

Par ailleurs, les zones franches urbaines nouvellement créées bénéficieront, à compter du 1^{er} janvier 1997 et pour une durée de cinq ans, d'un régime très puissant d'exonérations fiscales et sociales, valant tant pour les entreprises existantes que pour les entreprises nouvelles ou les extensions d'entreprises.

Ce dispositif a été favorablement agréé par la Commission de Bruxelles le 23 avril 1996 avec les conditions suivantes :

- limitation du dispositif à 1 % de la population nationale :
- limitation aux petites entreprises au sens communautaire du terme (50 salariés au plus, indépendance du capital, chiffre d'affaires inférieur à 7 millions d'écus ou total du bilan annuel n'excédant pas 5 millions d'écus) ;
- en ce qui concerne les entreprises existantes, la référence à la notion du marché local est appréciée à partir de la nomenclature des activités françaises ou du chiffre d'affaires réalisé à l'exportation ou au titre des échanges intra-communautaires sur la période 1994-1996.

Moyennant ces conditions, que votre rapporteur juge assez restrictives, le dispositif des zones franches repose sur les mesures suivantes :

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

L'ensemble du dispositif doit entrer en vigueur au 1^{er} janvier 1997. Le coût des mesures nouvelles est retracé plus loin dans ce rapport, dans la partie consacrée à l'analyse budgétaire de la politique de la ville. Il est estimé à 1.085 millions de francs pour les exonérations de charges sociales en zones de redynamisation urbaine et en zones franches urbaines et à près de un milliard de francs pour les exonérations fiscales dans les mêmes zonages. Le coût des mesures fiscales déjà applicables depuis le 1^{er} janvier 1995 dans les zones de redynamisation urbaine est de 450 millions de francs.

c) Le soutien des commerces

Si les dispositifs d'exonération ci-dessus bénéficient naturellement aux commerces, la loi retient également la création d'un établissement public de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) qui sera doté de 130 millions de francs pour engager la recomposition du foncier, le réaménagement et la recommercialisation de sites où la survie des commerces suppose leur restructuration. Il disposera de pouvoirs juridiques propres pour racheter les commerces, y compris par voie d'expropriation, exécuter les travaux et remettre ces fonds de commerce sur le marché.

Un programme de prévention et de sécurisation individuelle et collective sera également mis en place au profit des commerçants et artisans des zones urbaines sensibles. Le financement en sera assuré sur le Fonds d'intervention pour la sauvegarde, la transmission et la restructuration des activités commerciales et artisanales (FISAC) et sur le fonds social urbain (FSU).

La loi du 5 juillet 1996 a déjà prévu que les implantations, extensions, transferts d'activités d'entreprises commerciales et artisanales doivent répondre entre autres au développement des activités dans les zones de redynamisation urbaine. Les demandeurs de création de magasins de détail à prédominance alimentaire devront s'engager à créer dans les zones de redynamisation urbaine au moins 10 % des surfaces demandées.

d) Les emplois de ville

Votre rapporteur se réjouit de la création des emplois de ville en faveur des jeunes des quartiers en difficulté par la loi du 6 mai 1996. Il s'agit d'une forme nouvelle de contrat emploi consolidé, assortie d'un régime financier plus favorable (taux minimum de 120 % du SMIC), dispensé du passage préalable en contrat emploi solidarité et réservé aux jeunes remplissant les conditions suivantes :

- avoir entre 18 et 25 ans révolus,
- rencontrer des difficultés particulières d'accès à l'emploi,
- avoir au plus achevé un second cycle de l'enseignement secondaire général, technique ou professionnel.
- résider dans l'une des 744 zones urbaines sensibles dont la liste a été actualisée par deux décrets et une circulaire du 28 mai 1996.

Ce contrat doit être conclu pour une durée initiale d'au moins douze mois, dans la limite d'une durée totale de cinq ans et d'une durée hebdomadaire de 30 heures.

Il peut faire l'objet de deux modalités possibles de financement par l'Etat : 75 % la première année avec diminution de 10 % chaque année suivante ou taux constant de 55 % pendant cinq ans.

Ce dispositif a pour objectif la création de 100.000 emplois en quatre ans, répondant à des besoins non couverts par le secteur marchand. Les emplois de ville concerneront ainsi les collectivités territoriales, les établissements publics, les bailleurs sociaux, les associations et les entreprises délégataires de service public.

Les 500 premiers emplois ont été comptabilisés au mois d'août et ils devraient atteindre plusieurs milliers à la fin de l'année. Le financement de 25.000 emplois de ville par an est assuré dès 1996, ce qui se traduit au budget 1997 par une inscription pour 50.000 emplois de ville à hauteur de 1.049 millions de francs sur le budget du ministère du travail. Deux protocoles ont en outre été signés pour le développement des emplois de ville avec l'UNFOHLM le 6 juin et avec les organisations de transport public le 5 septembre 1996.

2. Un Pacte ambitieux

a) Rétablir la paix publique

Le Pacte de relance pour la ville développe simultanément les actions de prévention et de lutte contre la délinquance.

● Les actions de prévention

Dès la fin 1996, l'objectif de porter en trois ans le service national « Ville » de 7.000 à 10.000 appelés sera atteint. Le nombre des appelés affectés dans les établissements scolaires des quartiers sensibles devrait être porté au cours de l'année scolaire 1996-1997 de 3.500 à 4.700. Les autres appelés sont affectés dans les associations de quartiers et, pour 500, dans les agences locales pour l'emploi des zones urbaines sensibles.

La prévention de la toxicomanie a fait l'objet par la loi du 13 mai 1996 de dispositions créant les délits d'utilisation des services d'un mineur et de non-justification de ressources dans le cadre de relations avec les trafiquants ou usagers de stupéfiants. Une mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie a été créée par décret du 24 avril 1996 et une circulaire du premier ministre du 9 juillet 1996 a structuré l'organisation de cette lutte au niveau départemental. Une cinquantaine de points d'écoute et d'accueil ont été financés en 1996. Cette action fera l'objet d'une analyse en deuxième partie de ce rapport.

② La lutte contre la délinquance

La délinquance de voie publique a connu en 1996 une diminution et le suivi spécifique effectué dans une cinquantaine de quartiers emblématiques révèle qu'elle y est plus souvent en diminution qu'en augmentation. Cependant la délinquance des mineurs est globalement en augmentation et les violences urbaines tendent à se banaliser.

Le renforcement des effectifs de police dans les quartiers en difficulté engagé au printemps 1996 par l'affectation de 435 gradés et gardiens de la paix doit porter sur 1.700 policiers avant la fin de l'année. 4.000 policiers supplémentaires devraient être affectés en trois ans. Le recrutement de policiers auxiliaires permettra en outre de redéployer 800 fonctionnaires de police expérimentés dans les quartiers pour y exercer des missions de police de proximité et d'ilotage.

Par ailleurs, plusieurs directives du Garde des Sceaux ou circulaires interministérielles sont intervenues pour développer le traitement en temps réel des procédures pénales (février 1996), les conventions relatives au signalement des mineurs (12 mars 1996), le traitement de l'absentéisme et des violences scolaires (22 mars et 14 mai 1996).

Une circulaire du 19 mars 1996 a défini les conditions du développement des maisons de justice dont dix nouvelles créations devraient intervenir avant la fin de l'année.

Enfin la loi du 1^{er} juillet 1996 a modifié l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante en instituant une procédure de comparution à délai rapproché dans un délai de trois mois en matière correctionnelle pour les mineurs dont la personnalité est déjà connue.

Cette mesure doit être complétée par l'ouverture d'ici la fin de l'année des premières unités à encadrement éducatif renforcé qui ont fait l'objet d'une directive du Garde des Sceaux du 19 avril 1996. Ces petites structures offriront 250 places aux mineurs multirécidivistes et marginalisés et permettront leur prise en charge de manière continue. Placé sur décision judiciaire, le mineur délinquant fera l'objet d'un accompagnement éducatif individualisé. Un projet d'insertion sera élaboré avec lui en s'appuyant sur des supports pédagogiques : atelier de lutte contre l'illettrisme, « remédiation scolaire », activités culturelles et sportives.

b) Rétablir l'égalité des chances scolaires

Le Pacte de relance pour la ville tend aussi bien à renforcer les capacités propres aux établissements scolaires qu'à favoriser l'action des partenaires de l'école.

❶ Renforcer et adapter l'action des établissements scolaires

L'harmonisation de la géographie des zones d'éducation prioritaire (ZEP), qui bénéficient de moyens renforcés, avec celle des zones urbaines sensibles (ZUS) se poursuit dans le cadre des possibilités de redéploiement localement possibles. L'affectation de 35 conseillers principaux d'éducation supplémentaires a été orientée sur les zones urbaines sensibles.

La rentrée scolaire de septembre 1996 voit cet effort complété par l'aménagement des rythmes scolaires dans 170 sites auxquels s'ajouteront les sites classés zones franches urbaines.

Des expérimentations pédagogiques concernant le développement des enseignements scientifiques en zones d'éducation prioritaires sont par ailleurs engagées sous l'autorité des professeurs Charpak et Léona dans cinq départements.

❷ Favoriser l'action des partenaires de l'école

Les opérations « Ecole ouverte » qui permettent d'accueillir pendant les vacances les jeunes des quartiers pour les activités éducatives et de loisirs ont été étendues à l'ensemble des académies par circulaire du 1^{er} février 1996 et ont concerné 17 régions et 163 établissements pendant l'été 1996. Un dépliant est en cours de diffusion pour promouvoir la généralisation de cette opération dans les établissements des zones urbaines sensibles.

La circulaire du 30 juillet 1996 a précisé le cadre des appels à projets locaux pour développer des « contrats locaux d'accompagnement scolaire » dont le financement est assuré par les Caisses d'allocations familiales et le fonds d'action sociale (FAS). Les associations bénéficiaires devront notamment veiller à assurer l'implication des parents dans l'accompagnement scolaire des enfants.

Une convention avec l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS) financée à hauteur de 8,50 millions de francs par la direction de l'action sociale vise enfin à développer dans les écoles, autour du petit-déjeuner, des actions d'éducation à la nutrition et à la promotion de la santé en faveur des élèves en lien avec les familles et les enseignants.

c) Favoriser la mixité dans l'habitat

Le Pacte de relance pour la ville augmente sensiblement les moyens financiers et développe des outils nouveaux pour entretenir les logements sociaux, favoriser la mixité sociale et restructurer l'environnement urbain.

① Entretien des logements et favoriser la mixité sociale

Le protocole du 6 juin 1996 entre l'Etat, l'UNFOHLM et la CDS dont les modalités de mise en oeuvre ont été explicitées par circulaire du 6 août 1996 permet d'affecter 5 milliards de francs de prêts au taux de 4.3 % pour financer des travaux d'amélioration des logements sociaux dans les zones urbaines sensibles.

La mixité sociale dans les quartiers en difficulté est d'abord recherchée par l'exonération du supplément de loyer de solidarité autorisée par la loi du 4 mars 1996 et précisée par le décret du 25 avril 1996 et les circulaires du 29 avril et du 22 août 1996.

Elle sera aussi recherchée par le décret permettant aux préfets de déroger aux plafonds de ressources pour l'accès aux logements sociaux dans les zones urbaines sensibles qui a été examiné par le Conseil d'Etat en septembre 1996.

La loi relative à la mise en oeuvre du Pacte de relance pour la ville comporte enfin des incitations financières à l'investissement locatif privé dans les zones franches urbaines et l'obligation d'établir un plan local de l'habitat et de créer une conférence communale du logement dans les communes comprenant des zones urbaines sensibles.

② Restructurer l'environnement urbain

La loi du 14 novembre 1996 prévoit de créer des établissements publics de restructuration urbaine (EPRU) qui pourront, après avis des maires, conduire les grands projets urbains y compris les actions d'insertion professionnelle et sociale. Ce texte prévoit aussi la création d'associations foncières d'intégration urbaine et sociale.

La requalification de copropriétés en difficulté sera favorisée par la capacité donnée aux préfets de mettre en oeuvre des plans de sauvegarde. Les Fonds de solidarité logement pourront être aussi mobilisés au profit de propriétaires occupants en difficulté.

Enfin, une circulaire interministérielle du 8 juillet 1996 est intervenue pour améliorer les conditions de subvention des annuités d'emprunt restant dues (30 %) et des actions de démolition et d'accompagnement des opérations de relogement (35 %).

d) Renforcer les partenaires de la politique de la ville

Le Pacte de relance pour la ville entend renforcer la participation des habitants à travers des *comités d'initiative et de consultation de quartiers*. Il comprend en outre des aides financières pour les communes et veut promouvoir un nouveau partenariat avec les associations.

① Des moyens financiers accrus pour les communes

La loi du 26 mars 1996 portant réforme de la dotation de solidarité urbaine a permis d'augmenter son montant de 700 millions de francs pour atteindre 2.120 millions de francs tandis que le fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF) augmentait de 70 millions de francs pour atteindre 610 millions de francs.

Un avenant du 7 mai 1996 au protocole du 16 mars 1994 entre l'Etat et la Caisse des dépôts a par ailleurs porté l'enveloppe des « prêts projets urbains » de 1,4 à 2,5 milliards de francs par an pour la période 1996-1998 en abaissant son taux de 6,5 % à 5,5 %.

Un protocole du 14 mai 1996 entre l'Etat et le Crédit local de France porte sur une enveloppe d'un milliard de francs de « prêts développement des quartiers » à un taux variant de 5,3 % à 5,8 % selon la durée du prêt.

② Un nouveau partenariat avec les associations

Une circulaire du premier ministre du 7 juin 1996 définit le contenu d'une convention cadre permettant aux ministères d'accorder aux associations des subventions sur une base pluriannuelle.

La circulaire budgétaire du ministère de la ville du 19 avril 1996 a para ailleurs 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 d'un versement de 50 % de la subvention dès la signature de la convention exigée pour les subventions dépassant 300.000 francs.

Un arrêté du 10 juin 1996 relève le montant des subventions qui peuvent être versées aux associations par le biais de régies d'avance de 10.000 à 50.000 francs.

Un contingent de 500 postes FONJEP financés par le FAS est en cours de notification qui viendra compléter les 185 postes FONJEP-Ville.

Enfin, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale a émis le 26 juin 1996 un avis favorable aux principes de la création d'un cadre d'emploi d'animateur qui lui est soumis à l'automne 1996.

③ Renforcer la présence des services publics

Une circulaire du 17 juin 1996 a demandé aux préfets de désigner des sous-préfets à la ville à l'intention desquels une session de formation a été organisée dès septembre. Cette circulaire fixe également le principe, le rôle et les conditions de désignation par les préfets de délégués de l'Etat dans les quartiers prioritaires des contrats de ville.

L'affectation de fonctionnaires expérimentés dans les quartiers sera favorisée au travers de la révision des effectifs de référence dans les sites des contrats de ville et d'un programme d'ajustement par redéploiement sur trois ans de ces effectifs. La NBI des agents affectés dans les quartiers les plus en difficulté des zones franches urbaines sera doublée.

Enfin, le renforcement de la présence des services publics dans les quartiers a été recherché à travers trois appels à projets. Les projets suivants ont été retenus :

- 29 projets culturels de quartiers seront financés par le ministère de la Culture :

- 52 projets de plates-formes de service public à vocation spécifique pour l'insertion et l'emploi des jeunes seront financés à hauteur de 9.20 millions de francs par le ministère de la Ville :

- 45 projets triennaux d'amélioration de la desserte en transports publics seront financés à hauteur de 100 millions de francs par an par les ministères de la ville et des transports, par le Syndicat des transports parisiens et par le Conseil régional d'Ile-de-France.

L'enjeu majeur de 1997 sera de réussir puis d'évaluer l'impact de la mise en oeuvre concrète de toutes les mesures du Pacte de relance pour la ville.

II. UN CADRE BUDGÉTAIRE A GÉOGRAPHIE VARIABLE QUI TRADUIT LA PRIORITÉ DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Le présent chapitre a pour but la présentation de l'ensemble des crédits consacrés à la politique de la ville et du développement social urbain.

Cette présentation ne se limitera pas à l'analyse des crédits inscrits au fascicule « ville et intégration » du projet de loi de finances pour 1997 mais englobera les différentes composantes de l'effort financier prévu en 1997 à l'appui de cette politique, par l'Etat et ses principaux partenaires.

En effet, une simple analyse des crédits spécifiques de la ville¹ serait trompeuse car elle conduirait à conclure à la perte de vigueur de la politique de la ville. Les crédits régressent en effet de 5,3 % par rapport à 1996 en dépenses ordinaires et crédits de paiement.

Il convient donc pour avoir une vue exacte de l'effort consenti, d'examiner **l'effort budgétaire global de l'Etat** en faveur de la ville en 1997, en prenant en compte les dépenses fiscales et sociales qui résulteront de la mise en place effective des zones franches urbaines (ZFU) et des zones de redynamisation urbaine (ZRU) et le financement requis pour la création des emplois de ville dans le cadre du Pacte de relance pour la ville. Les concours de l'Etat, qui excéderont **13,38 milliards de francs** en 1997 (contre 10,4 milliards en 1996 à périmètre identique), affichent ainsi une progression de **28,6 %**.

Le Gouvernement chiffre à 2.965 millions de francs le seul coût afférent à l'effort spécifique complémentaire résultant en 1997 de la mise en oeuvre des principales mesures du Pacte de relance pour la ville (emplois de ville, zones franches urbaines et mesures nouvelles en zones de redynamisation urbaine).

Enfin, d'autres financements viennent appuyer les actions consacrées à la politique de la ville, et notamment les contributions financières des collectivités territoriales, les fonds européens et les prêts de la Caisse des dépôts.

Cette présentation comportera donc trois parties :

- une première partie sera consacrée à l'étude des crédits spécifiques « ville » :

- une deuxième partie analysera les autres concours financiers de l'Etat à la politique de la ville et notamment les crédits relevant de divers ministères concourant à la politique de la ville, et les dépenses fiscales et sociales prévues par le Pacte de relance pour la ville ;

- une troisième partie récapitulera les autres concours financiers pluriannuels et notamment les concours de la Caisse des dépôts et consignations, du fonds d'action sociale et des fonds européens.

¹ Outre les crédits inscrits au bleu budgétaire "ville", ces crédits englobent les autres crédits gérés par la Direction interministérielle à la ville (deux chapitres du FARIF) et les transferts en gestion au titre du Fonds interministériel d'intervention pour la ville (226 millions de francs en 1997), soit **1,27 milliard de francs** dans le projet de budget pour 1997

A. LES CRÉDITS SPÉCIFIQUES « VILLE » : DES CRÉDITS PRÉSERVÉS ET REDÉPLOYÉS

Les crédits spécifiques « ville » regroupent les crédits inscrits au bleu « ville et intégration » et les autres crédits gérés par la Délégation interministérielle à la ville (DIV) - c'est-à-dire deux chapitres du Fonds d'action pour la région Ile-de-France (FARIF) - ainsi que les transferts en gestion au titre du Fonds interministériel pour la ville (FIV).

Le périmètre budgétaire des crédits consacrés à la politique de la ville atteindra ainsi en 1997 1.366 millions de francs en dépenses ordinaires et autorisations de programme et **1.276 millions de francs** en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit un montant du même ordre qu'en 1996.

1. Des crédits préservés

a) Les crédits inscrits au bleu budgétaire « ville et intégration »

Les crédits inscrits au bleu « ville et intégration » s'élèvent dans le projet de loi de finances pour 1997 à **851 millions de francs** et sont en hausse de 3 % par rapport à 1996. Les crédits de paiement se répartissent comme suit :

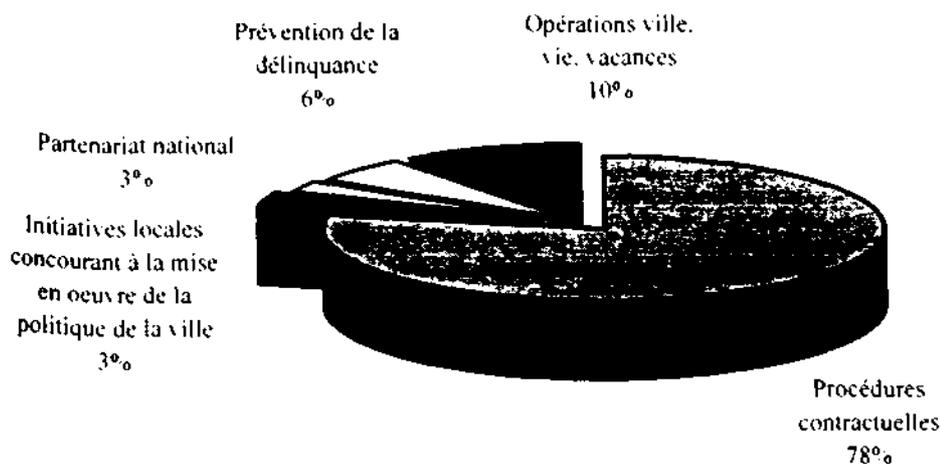
en millions de francs

	LFI 96	PLF 97	Variation en %	Variation en millions
TITRE III - MOYENS DES SERVICES				
34-60 - Information, réalisation et diffusion de publications				
<i>Politique de la ville et du développement social urbain</i>	4,30	4	-7,0%	- 0,30
37-60 - Moyens de fonctionnement et d'animation				
<i>Politique de la ville et du développement social urbain</i>	14,70	13	-11,6%	- 1,70
<i>Actions nationales d'animation</i>	3,00	2	-33,3%	- 1,00
<i>Actions déconcentrées d'animation</i>	5,00	3,95	-21,0%	- 1,05
Totaux pour le chapitre	22,70	18,95	-16,5%	- 3,75
37-82 - Projets de service public de quartier	101	81	-19,8%	- 20,00
Total Moyens des services	128	103,95	-18,8%	- 24,1
TITRE IV - INTERVENTIONS PUBLIQUES				
46-60 - Interventions en faveur de la politique de la ville et du développement social urbain				
<i>Contrats de ville, programmes d'aménagement concertés du territoire (PACT-urbains)</i>	344,76	337,26	-2,2%	- 7,50
<i>Initiatives locales concourant à la mise en oeuvre de la politique de la ville</i>	15,62	14,5	-7,2%	- 1,12
<i>Partenariat national</i>	11	10,82	-1,6%	- 0,18
<i>Actions de prévention de la délinquance</i>	27,5	25,5	-7,3%	- 2,00
<i>Opérations ville, vie, vacances</i>	46	44	-4,3%	- 2,00
Totaux pour le chapitre	444,88	432,08	-2,9%	- 12,80
Total des dépenses ordinaires	572,88	536,03	-6,4%	- 36,85
TITRE V - INVESTISSEMENTS EXECUTES PAR L'ETAT				
57-71 - Etudes et assistance technique				
<i>Politique de la ville et du développement social urbain</i>	3,75	3,25	-13,3%	- 0,50
TITRE VI - SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT ACCORDEES PAR L'ETAT				
67-10 - Politique de la ville et du développement social urbain				
<i>Fonds social urbain (CP)</i>	170	118	-30,6%	- 52,00
<i>Contrats de ville (CP)</i>	80	150	87,5%	+ 70,00
<i>Grands projets urbains et établissements publics de restructuration urbaine (nouveaux) (CP)</i>		43,5		+ 43,50
Totaux pour le chapitre (CP)	250	311,5	24,6%	+ 61,50
Total des dépenses en capital	253,75	314,75	24,0%	+ 61,00
Total des crédits de paiement consacrés à la politique de la ville	826,63	850,78	2,9%	+ 24,15

Les dépenses ordinaires accusent une diminution de 6,4 % par rapport à 1996 avec 536 millions de francs alors que les dépenses en capital augmentent de 24 % pour s'établir à 314,75 millions de francs en crédits de paiement. Cette évolution reflète le redéploiement des crédits en faveur des dépenses d'investissement et au détriment des dépenses de fonctionnement. L'essentiel de la contribution du budget de la ville à l'effort de maîtrise des dépenses publiques porte sur les moyens des services (23,75 millions de francs) et le reste sur les dépenses d'intervention (5,18 millions de francs) soit au total 29 millions de francs sur les titres III et IV.

Le graphique ci-après met en relief la part prépondérante des actions contractuelles dans les dépenses d'intervention inscrites au budget « ville » :

Répartition des interventions en faveur de la politique de la ville et du développement social urbain



En revanche, avec 405 millions de francs, les **autorisations de Programme** diminuent légèrement (- 1 %). Elles se répartissent comme suit :

en millions de francs

	LFI 96	PLF 97	Variation 97 96 en %
TITRE V - INVESTISSEMENTS EXECUTES PAR L'ETAT			
57-71 - Etudes et assistance technique			
<i>Politique de la ville et du développement social urbain</i>	3,75	4,17	+ 11
TITRE IV - INTERVENTIONS PUBLIQUES			
67-10 - Politique de la ville et du développement social urbain			
<i>Fonds social urbain (AP)</i>	240	200	- 17
<i>Contrats de ville (AP)</i>	166,3	111	- 33
<i>Grands projets urbains et établissements publics de restructuration urbaine (nouveau) (AP)</i>		90	
Totaux pour le chapitre (AP)	406,3	401	- 1
Total des autorisations de programme	410,05	405,17	- 1

b) *Les autres crédits du périmètre budgétaire « ville »*

Aux crédits budgétaires inscrits au bleu « ville », il convient d'ajouter d'autres crédits qui viennent abonder en cours d'année par transfert en gestion les lignes du budget de la ville. Il s'agit :

- du compte d'affectation spéciale « Fonds d'aménagement de la région Ile-de-France » (FARIF) qui est doté de 199 millions de francs en 1997 (+ 8,2 %) ; ce fonds, dont la gestion est centralisée par le ministère de l'Équipement est organisé en dix chapitres dont deux concernent le développement social urbain ; il est alimenté par la taxe sur les bureaux en Ile-de-France qui n'est exigible qu'à compter du 1^{er} mars ;

- des transferts du Fonds interministériel d'intervention pour la politique des villes (FIV) qui s'élèveront en 1997 à 226 millions de francs ;

- des opérations « Ville, vie, vacances » financées par divers ministères (21,5 millions de francs) ; votre rapporteur s'interroge cependant sur le risque de double comptabilisation de cette action dont certaines dotations figurent dans l'agrégat relatif aux crédits relevant de divers ministères concourant à la politique de la ville (cf. infra) ;

- des crédits du cadre d'emploi de la DIV inscrits au budget du ministère de l'équipement (12,78 millions de francs) ;

Après prise en compte de ces transferts, le périmètre budgétaire des crédits de la ville atteint **1.400 millions de francs** en dépenses ordinaires et autorisations de programme (- 4,7 % par rapport à 1996) ou **1.310 millions de francs** en dépenses ordinaires et crédits de paiement ;

Votre rapporteur note cependant qu'en dépit des observations de la Cour des comptes retracées dans un précédent rapport¹, certaines dépenses de fonctionnement de la DIV restent inscrites au budget de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme. Il s'agit en l'occurrence des dépenses de personnel. Ne figurent pas non plus dans le bleu budgétaire Ville les dotations du FARIF alors que la Cour des comptes relevait que « *leur utilisation s'assimile en région Ile-de-France à celle du Fonds social urbain sur le reste du territoire* ». Votre rapporteur spécial estimait alors qu'une nouvelle présentation comptable du FARIF était opportune

Le tableau suivant récapitule l'ensemble des crédits spécifiques de la ville :

¹ *Rapport général n° 79 fait au nom de la Commission des finances sur le projet de loi de finances pour 1995 : Tome III, annexe n° 3. Affaires sociales, santé et ville ; chapitre III : "Les frontières floues du budget de la ville".*

LFI 1995 AP ou DO	LFI 1996 AP ou DO	PLF 1997 AP ou DO	Variation 97/96
----------------------	----------------------	----------------------	--------------------

en millions de francs

	LFI 1995 AP ou DO	LFI 1996 AP ou DO	PLF 1997 AP ou DO	Variation 97/96
A1 - Crédits spécifiques ville				
Fonds social urbain	100,00	240,00	200,00	-16,7%
Prévention de la délinquance	53,50	73,50	69,50	-5,4%
Fonctionnement de la DIV et animation du programme	29,00	27,00	22,95	-15,0%
Services publics de quartier	105,00	101,00	81,00	-19,8%
1% associatif	16,12	15,00	14,50	-3,3%
Etudes	6,11	3,75	4,17	11,2%
Partenariat national	15,00	11,00	10,82	-1,6%
Contrats de ville, Pact-urbains GPU et autres conventions	629,30	511,06	538,26	5,3%
Sous-total bleu "ville"	954,03	982,31	941,20	-4,2%
CAS-FARIF	175,00	184,00	199,00	8,2%
Transfert FIV	246,70	267,92	226,00	-15,6%
Transfert Ville, vie, vacances	21,50	21,50	21,50	0,0%
Personnel DIV	13,89	14,07	12,78	-9,2%
Sous-total autres budgets	457,09	487,49	459,28	-5,8%
Sous-total A1	1 411,12	1 469,80	1 400,48	-4,7%

2. Des crédits redéployés

a) Un instrument d'action privilégié : les contrats de ville

Dans le budget pour 1997, les crédits consacrés au financement de contrats de ville, programmes d'aménagement concertés du territoire (PACT-urbains) et autres actions contractuelles (chapitre 46-60) sont légèrement réduits par rapport à 1996 pour ce qui concerne le fonctionnement (337 millions de francs contre 344,7 en 1996). La différence de 7,5 millions de francs entre le budget pour 1997 et le budget pour 1996 correspond à la non-reconduction de la dotation inscrite au budget de 1996 à titre non renouvelable.

En revanche, les crédits de paiement correspondant aux opérations d'investissement programmées dans ces contrats (chapitre 67-10) pour 1997 augmentent de 87,5 % pour s'établir à 150 millions de francs (contre 80 millions en 1996).

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits consacrés aux politiques contractuelles depuis 1995 :

**Financement des procédures contractuelles
(Crédits de paiement)**

en millions de francs

	1995	1996	1997	97/96
Contrats de ville, Pact-urbains et autres conventions				
<i>Fonctionnement</i>	463	344,76	337,26	-2,2%
<i>Investissement</i>	50	80	150	87,5%
<i>Sous-total</i>	513	424,76	487,26	14,7%
Fonds social urbain	130	170	118	-30,6%
Grands projets urbains et EPRU			43,5	
TOTAL	643	594,76	648,76	9,1%

En ce qui concerne les autorisations de programme, la décision du Gouvernement de reporter d'un an l'échéance des contrats de plan explique la diminution des crédits de 33 %. Ils passent ainsi de 166 millions de francs à 111 millions de francs.

Par ailleurs, les crédits inscrits sur le budget « ville » seront complétés en 1997 par 226 millions de francs de transferts en provenance d'autres ministères, qui alimentent le **Fonds interministériel d'intervention pour la ville (FIV)**. Au total, le FIV, instrument particulièrement souple de financement des contrats de ville, est doté de **675 millions de francs** (contre 771 millions de francs en 1996). Deux raisons président à la diminution des ressources du FIV de 15,6 % :

- l'effort de maîtrise des dépenses des différents ministères se répercute mécaniquement sur les dotations du fonds :

- les 876 millions de francs de crédits ouverts en 1995 n'ont été consommés qu'à hauteur de 661 millions de francs, ce qui laisse à penser que les dotations initiales ont été surestimées.

Pour rappel, 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 article 10 et 67-10 article 20. Ce fonds a pour objet de limiter le nombre des opérations cofinancées par plusieurs ministères, d'assurer une certaine fongibilité des crédits au niveau déconcentré et d'accroître ainsi la lisibilité et l'efficacité de la politique de la ville.

Le FIV est constitué des dotations initiales inscrites sur ces lignes et de dotations transférées en gestion par sept ministères contributeurs. La mise en place de ce fonds unique s'est traduite 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. Il a permis de renforcer la gestion interministérielle des crédits déconcentrés de la politique de la ville.

La mise en place d'une nomenclature d'exécution permet de suivre au travers des remontées de la comptabilité publique les dépenses réalisées sur le FIV par nature de dépense, par type de destinataire et par département.

Il convient cependant de noter que certains des ministères contributeurs au FIV ont eu, notamment en 1995, une attitude négative vis-à-vis du FIV qui s'est traduite soit par une démarche de compensation, soit par l'abandon du soutien à des actions rentrant dans leur champ de compétence.

Le FIV a été exonéré de la régulation budgétaire en 1996.

Depuis 1995, les montants des transferts en gestion ont évolué comme suit :

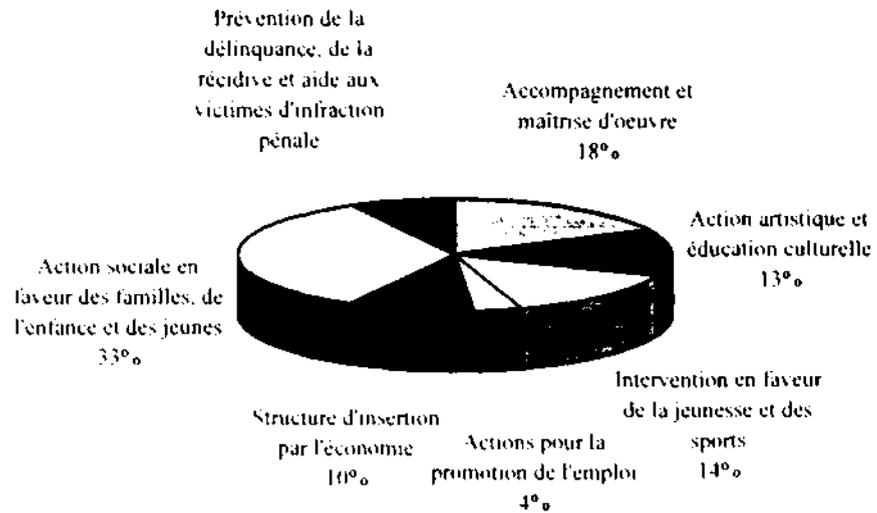
**Ressources du Fonds interministériel d'intervention pour la ville
(DO + AP)**

en millions de francs

	1995	1996	1997
Budget Ville (chapitre 46-60 et 67-10)	629,3	511,1	448,3
Transferts en gestion au FIV			
<i>Travail et affaires sociales</i>	151,3	162	115
<i>Jeunesse et sport</i>	44,6	42,1	33
<i>Aménagement du territoire</i>	17,7	17,7	14
<i>Culture</i>	20	40	60
<i>Justice</i>	9	2	2
<i>Environnement</i>	4,1	4,1	2
<i>Sous-total transferts</i>	246,7	267,9	226
TOTAL	876	779	674,3

Source : Ministère de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration

Le graphique ci-après illustre la répartition des dépenses d'intervention du FIV (chapitre 46-60-10) par article d'exécution en 1995 :



b) La poursuite de l'effort d'investissement dans les quartiers

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 consacrait la primauté donnée à l'investissement dans un contexte de restriction budgétaire. Le projet de budget pour 1997 réaffirme la **primauté de l'investissement** dans les quartiers.

Ainsi, afin d'accélérer le financement des **grands projets urbains** (GPU) et des établissements publics de restructuration urbaine (EPRU), un comité interministériel des villes du 2 juillet 1996 a décidé de créer une ligne budgétaire nouvelle au chapitre 67-10 du ministère de la ville pour assurer la gestion de ces crédits. Abondée de 90 millions de francs par transfert en gestion en 1996, cette ligne est dotée dans le projet de loi de finances pour 1997 de 90 millions de francs en autorisations de programmes et de 43,5 millions de francs en crédits de paiement.

Les crédits d'investissement contractualisés

	67-10-20 FARIF	Autres ministères	Logement	Total
Ile-de-France	250	370	630	1.250
Nord-Pas-de-Calais	50	75	125	250
PACA	50	75	125	250
Rhône-Alpes	100	148	252	500
TOTAL	450	668	1.132	2.250

Source : *loi budgétaire*

A ces crédits contractualisés, il faut ajouter pour 1994 une enveloppe spécifique issue du plan de relance pour la politique de la ville, soit 605 millions de francs qui ont permis la réalisation d'opérations structurantes telles l'échangeur de Grigny, la voie de désenclavement à Clichy, les infrastructures de la ZAC centre ville à Vaulx-en-Velin.

Au total, tous crédits d'Etat confondus, les grands projets urbains disposeront en 1997 de financements à hauteur de **400 millions de francs** répartis comme suit :

FSU	FARIF	Autres ministères	Logement	Total
26,6	50	90	226	392,6

En revanche, le **Fonds social urbain (FSU)** qui permet d'engager des opérations d'investissement en complément de celles inscrites au titre des contrats de ville ou des GPU, voit sa dotation amputée de 52 millions de francs (soit une diminution de 31 %). Elle s'établit à **118 millions de francs** contre 170 millions de francs en 1996 en raison de l'étalement des crédits du FSU sur une année supplémentaire.

c) La poursuite des économies sur les dépenses non contractuelles

● **La baisse des crédits de la délégation interministérielle à la ville**

Administration de mission créée par le décret du 28 octobre 1988 auprès du Premier ministre, la « DIV » est composée de 95 fonctionnaires mis à disposition par divers ministères. Sa mission est à la fois de coordonner les interventions, d'animer des équipes, d'évaluer les opérations, et de préparer les travaux des instances de décisions (Conseil national des villes et du développement social urbain consultatif, comité interministériel annuel).

En 1997, les crédits de la DIV continuent de diminuer, que ce soit au titre de la consolidation de la régulation budgétaire pratiquée en 1995 et 1996, ou bien de la contribution à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat :

- les **dépenses d'information** (lettres de la DIV, soutien à l'audiovisuel, colloques...) diminuent de 300.000 francs pour s'établir à 4 millions de francs.

- les dépenses **de fonctionnement** sont amputées de 1,7 million de francs, après avoir diminué de 1,5 million en 1996. Elles s'élèvent à 13 millions de francs.

- les **dépenses nationales d'animation** (colloques, financement du stand de la DIV au congrès ILM de Bordeaux, assistance technique aux

opérations « prévention été »...) passent de 3 à 2 millions de francs, et les dépenses déconcentrées d'animation de 5 à 3,95 millions de francs.

Au total, les **moyens des services** passent de 27 millions à 22,95 millions de francs, soit une **baisse de 15 %**.

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

L'enveloppe réservée aux Services publics a été déconcentrée pour 70 % en 1996. Elle permet aux préfets de mettre en oeuvre des **projets de service public** dans les quartiers en difficulté.

En application du Pacte de relance pour la ville, 20 millions de francs sur les 101 millions de francs affectés au chapitre 37-82 en 1996 ont été réservés :

- à l'appel à projets pour les plates-formes de services publics du 28 mars 1996 (9,2 millions de francs).
- à l'extension des opérations « Ecole ouverte » (8 millions de francs).
- et à la prise en charge des frais médicaux des appelés effectuant un service national « ville ».

52 projets de plates-formes de services publics concernant 37 départements dans 20 régions ont été sélectionnés le 6 août 1996. Ils bénéficient d'un appui financier de 9,2 millions de francs sur une dépense totale de 27 millions, soit un taux moyen de subvention supérieur à 30 %.

Les projets retenus revêtent des formes variées :

- la plate-forme en réseau, en connectant tous les partenaires, permet à l'usager de ne se déplacer de l'un à l'autre que pour un traitement effectif de son dossier ;
- la maison des services publics offre un guichet unique grâce à un regroupement de tous les services nécessitant un investissement souvent important ;
- le point info multi-services est une structure légère qui assure l'information des usagers et les prises de rendez-vous. Cette formule facilite un partenariat souvent élargi aux services marchands (électricité, transports...) ;
- la plate-forme mobile consiste à faire circuler dans divers quartiers un bus aménagé et équipé, pour assurer des permanences itinérantes régulières.

Dans le cadre de l'effort de maîtrise des dépenses publiques, le budget pour 1997 prévoit de porter les crédits consacrés aux projets de service public de quartier de 101 à **81 millions de francs** (- 19,8 %), après qu'ils ont subi une réduction de 4 millions de francs en 1996.

La baisse de 20 millions de francs par rapport à 1996 devrait être

compensée par le Fonds interministériel pour la réforme de l'Etat dont l'intervention devrait permettre l'amélioration des services publics.

③ *Une moindre contribution aux interventions des associations*

(1) **La poursuite de la tendance à la 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. Une étude sur les pratiques mises en oeuvre en 1993 et 1994 sur ce chapitre montre l'utilité de ces crédits pour les petites associations qui ne bénéficient pas d'autres aides, notamment de la part des communes.

En 1997, la dotation continue à diminuer (- 1,12 million de francs dont 120.000 francs au titre de la non-reconduction de la dotation inscrite au budget de 1996) pour s'établir à **14,5 millions de francs**, après une diminution de 615.000 francs en 1996. Ces crédits sont entièrement déconcentrés.

(2) **Un ralentissement de la baisse des crédits du « partenariat national »**

Cette ligne budgétaire sert à conclure avec les grandes structures associatives des conventions de partenariat permettant notamment de qualifier leurs réseaux sur les objectifs de la politique de la ville. Les décisions sont prises en comité interministériel des Villes. 42 associations ont été subventionnées en partenariat national en 1995 (UCPA, Droit de cité, scouts de France, CNRS, La mutualité française...)

En 1997, les crédits du chapitre 46-60 article 30 diminuent de 180.000 francs, après avoir régressé de 4 millions de francs en 1996, et s'établissent à **10,8 millions de francs**.

d) Un léger tassement de l'effort en faveur de la prévention de la délinquance

Les moyens destinés à la prévention de la délinquance sont légèrement inférieurs à ceux de 1996 après avoir augmenté de 26 millions de francs en 1996 :

- les crédits consacrés aux « actions de prévention de la délinquance » passent de 27,5 à 25,5 millions de francs ;

- les **opérations « ville-vie-vacances »** qui remplacent les opérations « prévention été » depuis l'été 1995 sont dotées en 1997 de **44 millions de francs** après avoir vu leur dotation plus que doubler entre 1995 et 1996 (20 à

46 millions de francs). Ces crédits sont complétés, comme cela a été le cas en 1996, par un transfert en cours d'année 1997 à hauteur de 21,5 millions de francs.

Il s'agira en 1997 de couvrir toute l'année pendant les cinq grandes périodes de vacances scolaires et de répartir l'enveloppe nationale interministérielle sur l'ensemble des zones urbaines sensibles, soit la quasi-totalité des départements.

En 1996, les crédits totaux consacrés aux opérations « ville-vie-vacances » se sont élevés à 80,6 millions de francs, dont 13 millions étaient en gestion directe par les ministères et 67,5 millions en gestion interministérielle, pour respectivement 46 millions gérés par la DIV et 21,5 millions provenant des autres ministères et transférés sur le chapitre 46-60 article 50 du budget ville.

B. LA CROISSANCE DES AUTRES CONCOURS FINANCIERS DE L'ETAT DANS LE CADRE DU PACTE DE RELANCE POUR LA VILLE

Les crédits inscrits au bleu « ville » et les divers transferts qui abondent en cours d'année les chapitres de ce budget ne reflètent pas l'évolution d'ensemble de l'intervention de l'Etat en faveur de la ville.

Celle-ci ne peut être appréhendée qu'à travers les différents cercles budgétaires concentriques qui constituent l'effort budgétaire global de l'Etat en faveur de la ville et qui sont retracés dans le « jaune » budgétaire.

En prenant en compte l'effort budgétaire de l'Etat pour 1997 et la mise en oeuvre des exonérations fiscales et sociales prévues par le Pacte de relance pour la ville qui se traduit à elle seule par une augmentation de 3,8 milliards de francs des moyens consacrés à la politique de la ville, la contribution financière de l'Etat à la politique de la ville progresse en 1997 de plus de 28 % par rapport à 1996 pour s'établir à **13,3 milliards de francs**.

Votre rapporteur se félicite de la richesse des informations contenues dans le « jaune » budgétaire. Il tient cependant à formuler quatre observations sur sa présentation :

- En premier lieu, et malgré les observations de la Cour des comptes, ce document continue de présenter les crédits sous la forme de dépenses ordinaires et d'autorisations de programme (DO/AP) et non sous la forme de dépenses ordinaires et de crédits de paiement (DO/CP), ce qui est sans doute pratique pour l'administration mais non représentatif de l'effort réellement fourni chaque année ;

- En deuxième lieu, les crédits présentés continuent à englober le montant de la dotation de solidarité urbaine qui est une composante de la

DGF, ainsi que les versements du Fonds de solidarité des communes d'Ile-de-France (FSCRIF). Or, lorsqu'il était rapporteur spécial des crédits de la ville à l'Assemblée nationale, M. Eric Raoult, notait que *« ces enveloppes ne sauraient être considérées comme affectées à la politique de la ville. Il s'agit en effet de versements qui abondent les budgets des communes bénéficiaires sans lien direct avec la situation des quartiers en difficulté. L'utilisation qui est faite par les communes de ce supplément de ressources est d'ailleurs indépendante de la politique de la ville »*.

- En troisième lieu, le « jaune » pêche par absence de données numériques « en exécution ». Le lecteur passe de loi de finances initiale en projet de loi de finances, sans jamais voir apparaître la loi de règlement, ce qui réduit le rôle du Parlement à celui d'observateur d'intention et non de contrôleur de réalisation.

- Enfin, les données figurant dans le jaune 1997 concernant la loi de finances initiale pour 1996 s'écartent des données inscrites dans le jaune 1996 au titre du projet de loi de finances pour 1996, sans qu'une table de concordance permette de connaître les raisons des écarts.

1. Les autres crédits d'Etat consacrés à la politique de la ville

Au delà des crédits spécifiques de la ville dont il a été question plus haut, d'autres crédits participent à la politique de la ville à divers titres. Il s'agit :

- ① des crédits contractualisés au sein des engagements « politique de la ville » de chaque contrat de plan Etat-Région ; cela concerne essentiellement les crédits logement consacrés à la réhabilitation du logement social, les crédits de la DATAR pour les sites de Pact-urbains et les crédits inclus dans les annexes annuelles des contrats de ville. Le montant total des crédits inscrits au projet de loi de finances pour 1997 s'élève à 1.353,6 millions de francs, en baisse de 5,9 % (cf. section A2 du tableau p. 50).

- ② des crédits ordinaires des autres ministères qui financent les actions inscrites aux programmes d'action des contrats de ville : 745 millions de francs sont prévus en 1997, soit la même dotation qu'en 1996 (cf. section A3 du tableau p. 50).

- ③ des crédits identifiables qui concourent à la politique de la ville même si ceux-ci ne sont pas forcément inscrits dans un contrat de ville (cf. section A4 du tableau p. 50).

Le tableau ci-après récapitule l'ensemble des crédits des ministères par actions :

	LFI 1995 AP ou DO	LFI 1996 AP ou DO	PLF 1997 AP ou DO	Variation 97/96
<i>en millions de francs</i>				
Affaires étrangères	0,20	0,20	0,20	0,0%
<i>Operations "Ville, vie, vacances"</i>	0,20	0,20	0,20	
Equiperment-logement	291,59	308,99	307,84	-0,4%
<i>Etudes d'urbanisme</i>		0,80	0,35	
<i>Planification urbaine</i>	4,14	4,14	4,14	
<i>Agences d'urbanisme</i>	6,10	5,88	5,00	
<i>RHI</i>	100,00	100,00	100,00	
<i>Etudes PLH</i>		1,82	2,00	
<i>Demolition</i>	40,00	60,00	60,00	
<i>Aide de l'ANAH</i>	141,00	136,00	136,00	
<i>Operations "Ville, vie, vacances"</i>	0,35	0,35	0,35	
<i>Acquisitions foncieres</i>				
Culture	19,60	60,70	15,00	-75,3%
<i>Salles-musique</i>	4,80	4,80	-	
<i>Operations "Ville, vie, vacances"</i>	5,00	5,00	5,00	
<i>Grands projets urbains</i>	-	3,40	2,50	
<i>Equipements culturels de proximite et actions culturelles</i>	9,80	47,50	7,50	
Interieur	138,40	181,90	138,40	-23,9%
<i>Acquisitions foncieres</i>	-	43,50	-	
<i>Sous-prefet Ville</i>	6,40	6,40	6,40	
<i>ilotage</i>	132,00	132,00	132,00	
Aménagement du territoire	261,30	258,00	172,00	-33,3%
<i>FNADT</i>	261,30	258,00	172,00	
Education nationale	876,00	842,43	866,33	2,8%
<i>Credits specifiques /EP et indemnites de sujertions speciales</i>	772,00	730,43	754,33	
<i>Ecoles ouvertes</i>	4,00	12,00	12,00	
<i>Securite dans les etablissements</i>	100,00	100,00	100,00	
Jeunesse et sports	6,00	26,28	39,71	51,1%
<i>Vacations et indemnites aux personnels travaillant dans les quartiers</i>	6,00	6,00	6,00	
<i>Equipements sportifs de securite</i>	-	5,50	-	
<i>ARVEJ - /EP</i>	-	-	13,00	
<i>Actions jeunesse et sport</i>	-	14,78	20,71	
DOM-TOM	69,53	72,88	73,00	0,2%
<i>Creance de proratisation du RMI</i>	69,53	72,88	73,00	
Integration et lutte contre l'exclusion	26,54	62,38	70,97	13,8%
<i>Contrats d'agglomeration (actions nationales)</i>	10,80	10,80	12,80	
<i>Lutte contre la drogue</i>	14,52	50,08	56,67	
<i>Ecole ouverte</i>	1,22	1,50	1,50	
Santé	629,68	664,80	694,00	4,4%
<i>Lutte contre la drogue</i>	629,68	664,80	694,00	
Justice	80,19	81,35	96,58	18,7%
<i>Juridiction (cellules departementales, antennes justice...)</i>	9,00	11,00	11,00	
<i>Mediation penale</i>	14,00	14,00	14,00	
<i>Operations "Ville, vie, vacances"</i>	0,20	0,20	0,20	
<i>Aides aux victimes</i>	7,00	8,60	8,60	
<i>Conseils departementaux de l'aide juridique</i>	1,50	3,00	3,00	
<i>Equipement de la P.H. dans les villes concernees par un contrat de ville ou un ISI</i>	48,49	40,65	40,70	
<i>Fonctionnement des UVER</i>	-	-	13,88	
<i>Classes relais</i>	-	3,90	5,20	
FAS	423,04	412,99	378,49	-8,4%
Commerce et artisanat	8,83	13,60	144,00	958,8%
<i>FISAC</i>	8,83	13,60	144,00	
Fonction publique	3,82	4,00	4,00	0,0%
Défense	27,00	38,70	53,10	37,2%
<i>Solde des appels</i>	27,00	38,70	53,10	
Coopération	2,20	2,20	2,20	0,0%
<i>Operations "Ville, vie, vacances"</i>	2,20	2,20	2,20	
Travail	320,05	543,00	1 405,00	158,7%
<i>Missions locales et PAIO</i>	320,05	340,00	356,00	
<i>Emplois ville</i>	-	203,00	1 049,00	
Transport	-	-	70,00	
TOTAL A4	3 183,97	3 574,40	4 530,82	26,8%

Contribuent pour l'essentiel à la croissance de 26,7 % de ces crédits le ministère des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat à travers le FISAC (Fonds d'intervention pour la sauvegarde, la transmission et la restructuration des activités commerciales et artisanales) et le ministère du travail et des affaires sociales dont les crédits consacrés à la politique de la ville s'accroissent respectivement de 959 % et 159 %.

La progression des crédits de ces deux budgets est la traduction de deux mesures majeures du Pacte de relance pour la ville :

- **la création de 50 000 emplois-ville** d'ici à la fin 1997 : les premiers emplois ont bénéficié d'une dotation de 203 millions de francs inscrite au budget du travail pour 1996 et le projet de budget pour 1997 prévoit une dotation de **1.049 millions de francs** :

- la création d'un établissement public de requalification des espaces commerciaux et artisanaux (**EPARECA**) doté de **130 millions de francs** financés par la taxe additionnelle sur les grandes surfaces qui alimente le FISAC.

④ des crédits de solidarité urbaine distribués à travers la dotation de solidarité urbaine (DSU) de la DGF et le fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSCRIF) (cf. section A5 du tableau p. 50) :

La réforme de la dotation de solidarité urbaine promulguée le 27 mars dernier consiste à modifier l'indice d'éligibilité des communes et les conditions d'attribution de cette dotation afin de mieux prendre en compte les charges sociales pesant sur les communes - notamment les bénéficiaires d'aides au logement -, et de supprimer les effets de seuil résultant de l'ancien mode de répartition. Grâce à une indexation favorable de la DGF en 1996 et à un partage de la dotation d'aménagement plus favorable aux communes urbaines qu'aux communes rurales, la dotation mise en répartition en 1996 a progressé de 700 millions de francs pour atteindre 2.120 millions de francs (+ 50 %). Le projet de loi de finances pour 1997 prévoit une dotation de 2.200 millions de francs (+ 3,8 %).

L'indice d'éligibilité de la DSU est également rendu applicable au mécanisme spécifique de solidarité urbaine entre communes d'Ile-de-France (FSCRIF) dont la dotation au titre du budget 1996 a atteint 610 millions de francs. Elle régressera légèrement en 1997 pour s'élever à 600 millions de francs.

Votre rapporteur observe cependant que ce mécanisme de redistribution des ressources fiscales entre communes alimenté par un prélèvement sur les ressources fiscales des communes d'Ile-de-France, est un dispositif de redistribution horizontale des ressources fiscales des communes

et qu'il ne trouve pas sa place dans un agrégat récapitulant les crédits de l'Etat consacrés à la politique de la ville.

Au total, l'Etat consacrera en 1997 à la politique de la ville **10.829 millions de francs** en dépenses ordinaires et autorisations de programme soit une dépense en progression de 8.8 % par rapport à 1996 (9.957 millions de francs).

Le tableau suivant récapitule l'effort budgétaire de l'Etat pour la ville depuis 1995 :

en millions de francs

	LFI 1995 (AP ou DO)	LFI 1996 (AP ou DO)	PLF 1997 (AP ou DO)	Variation 97/96
Crédits spécifiques ville	1.411	1.470	1.400	- 4,7 %
Crédits relevant de divers ministères contractualisés	1.429	1.438	1.353	- 5,9 %
Crédits autres ministères inscrits aux programmes d'action des contrats de ville	744,45	745	745	0 %
Crédits relevant de divers ministères concourant à la politique de la ville	3.194	3.574	4.530	+ 26,7 %
Solidarité urbaine	1.963	2.730	2.800	+ 2,6 %
TOTAL	8.742	9.957	10.829	+ 8,8 %

Source : jaune budgétaire

2. La dépense fiscale de l'Etat et le coût de la compensation des exonérations de charges sociales et de fiscalité locale

Pour avoir une appréciation globale des concours de l'Etat à la politique des villes, il convient de prendre en compte le coût de la dépense fiscale et de la compensation des exonérations de charges sociales et de fiscalité locale prévues par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 et par la loi relative à la mise en oeuvre du Pacte de relance pour la ville du 14 novembre dernier (cf. section B du tableau p. 51).

Le coût des exonérations de charges fiscales et sociales dans les 350 zones de redynamisation urbaines (ZRU) et dans les 44 zones franches urbaines (ZFU) créées ou nouvellement définies par le Pacte de relance pour la ville est estimé par le Gouvernement à **1,1 milliard de francs** pour ce qui concerne la dépense relative à la compensation des exonérations de charges sociales et à **980 millions de francs** pour ce qui est du coût des exonérations de fiscalité.

Ces 980 millions de francs se décomposent ainsi :

- 440 millions de francs au titre de l'extension de l'exonération de plein droit de la taxe professionnelle aux établissements pré-existants dans les zones de redynamisation urbaine, dans la limite de 500.000 francs de bases nettes :

- 180 millions de francs au titre de l'exonération d'impôt sur les bénéfices dans les zones franches urbaines :

- 280 millions de francs au titre de l'exonération de taxe professionnelle pour les établissements créés, étendus ou existants dans les zones franches urbaines, dans la limite de 3 millions de francs de base nette :

- 80 millions de francs au titre de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les locaux à usage industriel ou commercial.

Parmi ces 980 millions de francs, il faut donc distinguer 180 millions de francs qui sont une dépense fiscale pour l'Etat, et **800 millions de francs** qui **représentent une perte de recettes fiscales pour les collectivités territoriales et leurs groupements** dotés d'une fiscalité propre - perte de ressources qui sera compensée pour partie par le Gouvernement (flux d'entreprises nouvelles) et pour partie par le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (stock d'entreprises existantes).

Plus précisément, l'imputation de la compensation sur le FNPTP sera effectuée sur la quote-part de la cotisation de taxe professionnelle de la Poste et de France Telecom correspondant au surcroît du montant acquitté de cet impôt par rapport à l'évolution constatée en fonction de l'inflation, soit 460 millions de francs en 1997. Pour les années futures, la somme de 460 millions de francs constituera un montant plafond. En d'autres termes, si le coût des exonérations de taxe professionnelle pour les entreprises existantes excède 460 millions de francs, l'Etat compensera la différence.

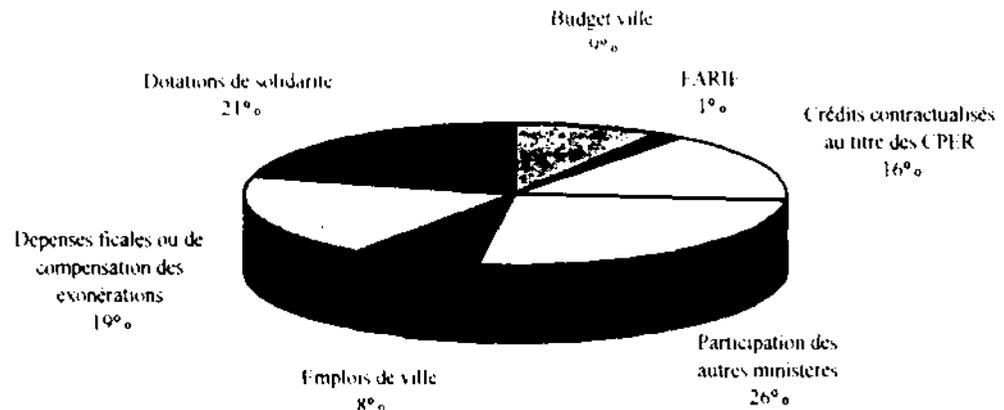
Ces moyens viennent s'ajouter aux exonérations instituées par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 qui prévoyait une exonération de taxe professionnelle pour les établissements nouveaux ou étendus, une réduction des droits de mutation sur fonds de commerce et une exonération d'impôt sur les bénéfices pour les entreprises nouvelles créées dans certaines zones prioritaires d'aménagement du territoire dont les zones de redynamisation urbaine. Ces mesures ont un coût de **463,5 millions de francs** en 1997.

Au total, le coût pour les finances publiques des exonérations de fiscalité et de charges sociales est estimé à **2.551 millions de francs** dans le projet de loi de finances pour 1997.

La prise en compte des dépenses fiscales et sociales permet de construire un sixième agrégat retraçant l'ensemble des concours de l'Etat

à la politique de la ville, dont le périmètre est évalué à 13,38 milliards de francs dans le projet de budget pour 1997, soit en progression de 28,5 %. Ces concours se répartissent comme suit :

Répartition des crédits consacrés à la politique de la ville



Ce schéma met en évidence la part marginale du budget de la ville et de l'intégration (9 %) au titre du financement de la politique de la ville et la forte participation des autres ministères qui, en incluant les emplois de ville financés par le ministère du travail, financent plus du tiers des actions en faveur de la ville. Les dotations de solidarité et les dépenses fiscales et la compensation des exonérations de charges sociales comptent respectivement pour 21 % et 19 % dans l'effort global de l'Etat.

C. LES AUTRES CONCOURS FINANCIERS PLURI-ANUELS

1. Le Fonds d'action sociale

Le fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (FAS), dont il sera question dans la deuxième partie de ce rapport, a signé le 23 novembre 1993 avec le ministre en charge de la politique de la ville, un accord cadre fixant les conditions de son engagement financier dans la politique de la ville.

Le FAS est signataire de 166 des 214 contrats de ville. En 1996, l'engagement des crédits sur les sites en contrats de ville tous crédits confondus (crédits contractualisés et crédits ordinaires) s'est élevé à 390,34 millions de francs soit près de 60 % de ses crédits d'intervention régionaux.

Le FAS respecte son engagement de contractualisation et va au-delà de ses engagements de l'accord cadre.

2. Le concours des fonds structurels européens à la politique de la ville

La politique de la ville fait l'objet d'une priorité marquée dans l'application en France des fonds structurels, organisés selon six objectifs, dont trois concernent, à des degrés divers, le développement social urbain.

La mise en place des fonds structurels pour la période 1994-1999 avait conduit la France à soumettre à la Commission européenne dans les objectifs à finalité régionale (objectifs 1 et 2) ainsi qu'au titre de l'objectif 3 (intégration des personnes menacées d'exclusion du marché du travail) un important volet relatif à la politique de la ville.

L'ensemble des propositions françaises ont fait pour la plupart l'objet d'agrément par la Commission au cours de l'année 1995. L'année 1997 devrait ainsi revêtir une importance symbolique puisque la barre du 1 milliard de francs de crédits communautaires consacrés à la politique de la ville devrait être franchie (après 785 millions de francs en 1996 et 545 millions en 1995).

Objectif ①

L'objectif 1 concerne les zones en retard de développement (soit pour la France métropolitaine trois arrondissements du département du Nord et la région Corse).

Pour les trois arrondissement du Nord, le document unique de programmation pour la période 1994-1999 dispose d'un axe concernant la politique de la ville, agréé par la Commission, pour un montant de crédits communautaires de 483 millions de francs.

Objectif ②

La priorité donnée à la politique de la ville pour la première période de programmation de l'objectif 2, par la circulaire du premier ministre du 17 février 1994, aboutit à un montant global estimé sur la période 1994-1996 à **970 millions** de francs au titre du FEDER et à **98,7 millions** de francs au titre du fonds social européen (FSE). Près de 90 contrats de ville sont concernés.

Cette priorité a été réaffirmée et amplifiée pour la période 1997-1999 : les préfets de régions ont été priés d'accorder une place importante aux quartiers urbains en difficulté dans la stratégie mise en oeuvre à l'occasion des programmes régionaux de l'objectif 2. Ainsi, une mesure spécifique d'un montant variant de 19 à 31 millions de francs sur la période 1997-1999 pour 14 des 38 zones franches urbaines dont le périmètre est situé en zone objectif 2 sera incluse dans les documents uniques de programmation que les préfets de région doivent soumettre à la Commission avant la fin de l'année 1996.

Compte tenu de la priorité affichée et d'une pré-affectation d'enveloppe sur les zones franches, le Gouvernement envisage une forte progression des interventions communautaires au titre de la politique de la ville.

Objectif ③

Un financement communautaire par le Fonds social européen destiné à financer le développement des emplois de services dans les quartiers urbains, abondera notamment le budget de la ville à hauteur de **387 millions** pour la période 1996-1999.

Le premier programme d'initiative communautaire (PIC URBAN) en direction des quartiers en difficulté a été adopté en 1994 avec le soutien unanime des Etats membres. Une enveloppe de 360 millions de francs a été attribuée à la France au profit de huit sites. Les décisions d'agrément de la Commission européenne sont intervenues au cours du premier semestre 1996 pour sept des huit sites. La dernière décision devrait intervenir avant la fin de

l'année. Une seconde phase de l'initiative URBAN permettra d'élargir ce programme à cinq sites supplémentaires pour une enveloppe de 161 millions de francs sur une période de trois ans (1997-1999), dont 22.75 sur une zone objectif 1. 52 millions de francs seront mobilisés en 1997.

Le PIC REGIS destiné aux départements d'Outre-mer, comprend, à la demande de la France, un volet relatif à la politique de la ville. Le Gouvernement a présenté un site dans chacun des DOM.

Le PIC Emploi et Ressources humaines comprend plusieurs volets destinés respectivement aux personnes défavorisées, aux jeunes et aux femmes, qui ont vocation à s'articuler étroitement avec les contrats de ville. Un nouveau volet "Intégra" prévoit une intervention intégrée et coordonnée sur les zones urbaines défavorisées, ce qui porte à 20 millions de francs environ le concours estimé de ces actions à la politique de la ville.

Pour 1997, l'estimation annuelle des montants de fonds structurels intervenant sur la politique de la ville au titre des objectifs 1, 2 et 3 est la suivante :

en millions de francs

- objectif 1	190
- objectif 2 - FEDER	500
- objectif 2 - FSE	30
- objectif 3	250
Sous-total	970
Estimation des interventions au titre des PIC	154
TOTAL	1.124

3. La Caisse des dépôts et consignations et les prêts projets urbains (PPU)

Principal financeur des investissements réalisés sur les quartiers d'habitat social, la Caisse des dépôts et consignations s'est engagée dès 1989 à accompagner la politique de développement urbain mise en oeuvre par le Gouvernement à travers les prêts projets urbains (PPU) financés sur fonds d'épargne et des financements sur fonds propres accordés dans le cadre du Programme développement solidarité (PDS), qui entre en 1995 dans une troisième phase triennale.

Les PPU constituent l'instrument privilégié de la mise en oeuvre de la politique de la ville : ils représentent un montant quasi équivalent à celui des

seuls crédits spécifiques gérés par la DIV, et une part importante des financements de l'Etat sur ce secteur.

Les actions financées doivent s'inscrire dans la géographie prioritaire de la ville définie par l'Etat. Les prêts sont attribués dans le cadre de programmations concertées établies soit aux niveaux régional et départemental entre l'Etat et la Caisse des dépôts (ceci pour plus de 90 % des cas), soit au niveau national, pour des opérations complexes ou particulières, entre la DIV et la Caisse des dépôts.

Les PPU apportent une aide essentielle au financement de l'intervention dans les quartiers, des collectivités locales, des organismes HLM, des SEM et autres investisseurs locaux, avec une participation majoritaire aux plans de financement de l'ensemble des opérations engagées. Leur champ d'intervention a subi plusieurs adaptations : les PPU financent aujourd'hui l'ensemble des investissements - hors logement - liés à la politique de la ville.

L'intervention de la Caisse des dépôts dans la mise en oeuvre de la politique de la ville a fait l'objet d'un nouveau **protocole d'accord signé le 7 mai 1996** qui :

- porte l'enveloppe de PPU à **7,5 milliards de francs sur trois ans** (2,5 milliards de francs par an de 1996 à 1998), dans le cadre du Pacte de relance, avec un taux d'intérêt ramené à 5,5 % en 1996, contre 6,5 % servi précédemment.

- prévoit une enveloppe de 5 milliards de francs de prêts spécifiques (les prêts « pacte de relance pour la ville » à un taux privilégié de 4,3 %) accordés aux organismes HLM et destinés à l'amélioration et l'entretien de 500.000 logements sociaux des zones urbaines sensibles, conformément aux dispositions prises dans le cadre du Pacte de relance.

Un protocole entre l'Etat et la Caisse des dépôts a été conclu le 9 mai 1996 pour déterminer les conditions de mise en place des prêts projets urbains et de cette enveloppe spécifique de prêts de réhabilitation.

Enfin, un protocole d'accord conclu entre l'Etat et les organismes HLM le 6 juin 1996 détermine les modalités de mise en oeuvre des prêts PRV. Ce prêt vise à encourager dans les quartiers prioritaires de la ville, des formes de gestion et d'adaptation en continu du patrimoine dépassant le caractère exceptionnel et séquencé habituel de la réhabilitation.

Les enveloppes affectées aux PPU sont en progression régulière comme l'indique le tableau ci-après :

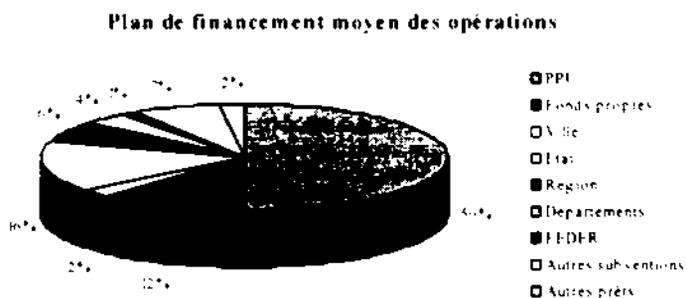
en millions de francs

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1.000	1.000	1.000	1.000	1.500	1.500	1.700	2.500	2.500	2.500

Les versements suivant une croissance parallèle à celle des enveloppes autorisées, passant de 366 millions de francs en 1989 à 1.190 millions de francs en 1995 (soit environ 27 % de croissance).

On note par ailleurs pour l'exercice 1995 une modification profonde de la répartition de la masse des prêts entre les différents emprunteurs : la part relative des collectivités territoriales monte à plus de 90 % (contre 77 % en 1994). Avec des emprunts réduits de moitié par rapport à 1994, les bailleurs et autres investisseurs locaux (OPHLM, OPAC, CCAS, associations, SEM...) se sont nettement désengagés. Ce recul, qui résulte probablement d'un ensemble de facteurs (baisse de la PALULOS et par conséquent des dépenses d'accompagnement, difficultés financières de certains organismes, des SEM d'aménagement et d'équipements) reporte sur les communes et groupements de communes l'essentiel des charges des investissements de la politique de la ville.

En 1995, les PPU sont intervenus pour 50 % dans les plans de financement des opérations, contre 33 % en 1994. Cette forte progression est corrélée à la baisse sensible des subventions (notamment celles de l'Etat, qui passent de 21 % en 1994 à 16 % en 1995). Parallèlement, l'effort des villes en faveur de l'investissement a nécessité le recours accru à l'emprunt : la part relative de l'auto-financement en fonds propres a également baissé (12 % en 1995 contre 17 % en 1994) comme le montre le graphique ci-après :



	LFI 1995 AP ou DO	LFI 1996 AP ou DO	PLF 1997 AP ou DO	Variation 97/96
<i>en millions de francs</i>				
A1 - Crédits spécifiques ville				
<i>Fonds social urbain</i>	100,00	240,00	200,00	-16,7%
<i>Prévention de la délinquance</i>	53,50	73,50	69,50	-5,4%
<i>Fonctionnement de la DIV et animation du programme</i>	29,00	27,00	22,95	-15,0%
<i>Services publics de quartier</i>	105,00	101,00	81,00	-19,8%
<i>F. % associatif</i>	16,12	15,00	14,50	-3,3%
<i>Etudes</i>	6,11	3,75	4,17	11,2%
<i>Partenariat national</i>	15,00	11,00	10,82	-1,6%
<i>Contrats de ville, Pact-urbains, GIPU et autres conventions</i>	629,30	511,06	538,26	5,3%
Sous-total bleu "ville"	954,03	982,31	941,20	-4,2%
<i>CAS-IFARIF</i>	175,00	184,00	199,00	8,2%
<i>Transfert FIV</i>	246,70	267,92	226,00	-15,6%
<i>Transfert Ville, vtc, vacances</i>	21,50	21,50	21,50	0,0%
<i>Personnel DIV</i>	13,89	14,07	12,78	-9,2%
Sous-total autres budgets	457,09	487,49	459,28	-5,8%
Sous-total A1	1 411,12	1 469,80	1 400,48	-4,7%
A-2 Crédits relevant de divers ministères contractualisés				
<i>Fonds d'actions sociale (FAS)</i>	116,53	130,47	142,39	9,1%
<i>Logement chapitre 65-48</i>	1 091,26	1 082,95	1 014,20	-6,3%
<i>RHI</i>	80,00	80,00	80,00	0,0%
<i>FNADI Pact-urbains</i>	85,00	85,00	57,00	-32,9%
<i>Autres ministères</i>	56,40	60,00	60,00	0,0%
Sous-Total A2	1 429,19	1 438,42	1 353,59	-5,9%
A3 - Crédits autres ministères inscrits aux programmes d'action des contrats de ville				
Sous-Total A3	744,45	745,00	745,00	0,0%
A4 - Crédits relevant de divers ministères concourant à la politique de la ville				
<i>Affaires étrangères</i>	0,20	0,20	0,20	0,0%
<i>Équipement-logement</i>	291,59	352,48	307,03	-12,9%
<i>Culture</i>	19,60	60,70	15,00	-75,3%
<i>Intérieur</i>	138,40	138,40	138,40	0,0%
<i>Amenagement du territoire</i>	261,30	258,00	172,00	-33,3%
<i>Éducation nationale</i>	876,14	842,43	866,33	2,8%
<i>Jeunesse et sports</i>	6,00	26,28	39,71	51,1%
<i>DOM-TOM</i>	69,53	72,88	73,00	0,2%
<i>Intégration et lutte contre l'exclusion</i>	26,54	62,38	70,97	13,8%
<i>Santé</i>	629,68	664,80	694,00	4,4%
<i>Justice</i>	80,19	81,35	96,78	19,0%
<i>FAS</i>	423,04	412,99	378,49	-8,4%
<i>FISAC</i>	8,83	13,60	144,00	958,8%
<i>Fonction publique</i>	3,82	4,00	4,00	0,0%
<i>Défense</i>	27,00	38,70	53,10	37,2%
<i>Coopération</i>	2,20	2,20	2,20	0,0%
<i>Travail</i>	330,50	543,00	1 405,00	158,7%
<i>Transport</i>	-	-	70,00	26,7%
Sous-Total A4	3 194,56	3 574,39	4 530,21	26,7%
A5 - Solidarité urbaine				
<i>DGIF - Dotation de solidarité urbaine</i>	1 420,00	2 120,00	2 200,00	3,8%
<i>Fonds de solidarité des communes d'Ile-de-France (FSRIIF)</i>	543,40	610,00	600,00	-1,6%
Sous-Total A5	1 963,40	2 730,00	2 800,00	2,6%
A - TOTAL DES CREDITS DE L'ETAT POUR LA VILLE	8 742,72	9 957,61	10 829,28	8,8%

LFI 1995 AP ou DO	LFI 1996 AP ou DO	PLF 1997 AP ou DO	Variation 97/96
----------------------	----------------------	----------------------	--------------------

en millions de francs

	LFI 1995 AP ou DO	LFI 1996 AP ou DO	PLF 1997 AP ou DO	Variation 97/96
B - Dépenses fiscales et compensations				
Exonérations 2e 3e salaires	90,00	-	-	
Zone de redynamisation urbaine : mesures applicables à partir de 1995				
Exonération d'impôt sur les bénéfices	390,00	380,00	380,00	0,0%
Réduction des droits de mutation sur les fonds de commerce	65,00	65,00	75,00	15,4%
Exonérations de taxe professionnelle compensée par l'Etat	-	8,50	8,50	0,0%
Sous-Total ZRU 1995	455,00	453,50	463,50	2,2%
Zone de redynamisation urbaine : mesures applicables à partir de 1997				
Exonération de TP étendue aux établissements existants	-	-	440,00	
Exonération de charges patronales des 50 premiers salariés	-	-	382,25	
Sous-Total ZRU 1997	-	-	822,25	
Zone franche urbaine : mesures applicables en 1997				
Exonération d'impôt sur les bénéfices	-	-	180,00	
Exonération de taxe professionnelle	-	-	280,00	
Exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties	-	-	80,00	
Exonération de cotisations patronales des 50 premiers employ	-	-	725,40	
Sous-Total ZFU	-	-	1 265,40	
Total B	545,00	453,50	2 551,15	462,5%
A + B - TOTAL CONCOURS DE L'ETAT A LA VILLE				
	9 287,72	10 411,11	13 380,43	28,5%
C - Fonds européens concourant à la politique du développement social urbain				
Total C	436,62	785,00	1 124,00	43,2%
TOTAL A + B + C				
	9 724,34	11 196,11	14 504,43	29,5%
D - Programme développement solidarité de la CDC				
Prêts projets urbains (PPU)	1 889,00	2 500,00	2 500,00	0,0%
Programme développement solidarité (PDS)	150,00	150,00	150,00	0,0%
Prêts Pacte de relance pour la ville	-	-	1 500,00	
Total D	2 039,00	2 650,00	4 150,00	56,6%
E - Programme du Crédit local de France				
Total E	-	1 000,00	-	
TOTAL A + B + C + D + E				
	11 763,34	14 846,11	18 654,43	25,7%

CHAPITRE II :

LES CRÉDITS CONSACRÉS À L'INTÉGRATION

Cet agrégat regroupe les moyens mis en oeuvre par l'Etat dans le cadre des politiques d'insertion.

Il faut distinguer les mesures en faveur de l'intégration auxquelles seront consacrés **378,6 millions de francs** en 1997, soit 11 millions de francs de moins qu'en 1996 à structure constante, et les programmes de lutte contre les toxicomanies qui seront dotés de **56,7 millions de francs** (+ 11,5 %).

En millions de francs

Dépenses	1996	1997	97/96
Titre IV - Interventions publiques			
<i>Dépenses d'aide sociale obligatoire</i>	287,4	287,3	- 0,03 %
<i>Population et migrations</i>	194	91,33	- 53 %
<i>Programmes et dispositifs de prévention et de lutte contre les toxicomanies</i>	50,8	56,7	+ 11,5 %
TOTAL	532,21	435,33	- 18,2 %

I. UNE RÉGRESSION MODÉRÉE DES CRÉDITS CONSACRÉS À L'INTÉGRATION QUI NE COMPROMET PAS L'AVENIR

L'arrivée des familles dans le cadre du regroupement familial constitue un moment clé de l'intégration. Un effort particulier est fait pour organiser le premier accueil de ces populations et prévenir ainsi des difficultés ultérieures. Cette tâche est confiée au Service social d'aide aux émigrants (SSAE) et à l'Association service social familial migrants (ASSFAM).

En 1997, les dépenses de fonctionnement du SSAE s'imputeront sur le programme d'action du fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles dont les interventions compléteront celles qui sont financées par le budget de la ville et de l'intégration.

A. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE DIMINUTION À STRUCTURE CONSTANTE

Le budget de l'intégration s'élève à **378,6 millions de francs** et accuse en affichage une diminution de 21 % par rapport à 1996. Cette amputation des crédits de plus de 102 millions de francs est imputable pour l'essentiel au rattachement des dépenses de fonctionnement du service social d'aide aux émigrants (SSAE) au budget d'intervention du FAS.

Une comparaison des crédits à structure constante (avant débudgétisation) ramène le taux de régression des crédits à **2,6 %**, ce qui permet, compte tenu de la diminution des flux d'entrée, de conforter d'une part les dispositifs mis en place pour l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés statutaires (287 millions de francs), et de poursuivre d'autre part les actions en faveur de l'intégration des populations d'origine étrangère (91 millions de francs).

Deux chapitres d'intervention du budget de la Ville et de l'intégration sont consacrés aux actions en faveur des migrants. Pour 1997, ils sont dotés comme suit :

Titre IV - INTERVENTIONS PUBLIQUES	LEI 1996	PLF 1997	Variation 97/96
<i>en millions de francs</i>			
46-23 - Dépenses d'aide sociale obligatoire			
Centres d'hébergement et de readaptation sociale pour les réfugiés	287,39	287,31	0,0%
47-81 - Population et migrations. Interventions de l'Etat			
Service social d'aide aux émigrants	91,72	-	
Actions en matière de population et d'intégration des migrants étrangers et des réfugiés			
- dépenses non déconcentrées	43,28	40,34	-6,8%
- dépenses déconcentrées	19,00	19,00	0,0%
Allocations d'attente et aides financières diverses pour les réfugiés et demandeurs d'asile	40,00	32,00	-20,0%
Total chapitre 47-81	194,00	91,34	-52,9%
Total Interventions publiques en faveur de l'intégration	481,39	378,65	-21,3%

B. DES ACTIONS PRÉSERVÉES

1. Les centres d'hébergement et de réadaptation sociale pour les réfugiés

Le dispositif national d'accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile est maintenu en 1997 au niveau atteint en 1996 avec une dotation quasiment identique (**287,31 millions de francs** contre 287,39 millions en 1996) du chapitre 46-23.

La baisse constatée des flux entrants (4.742 reconnaissances du statut de réfugié par l'OFPRA en 1995 contre 7.025 en 1994 et 13.448 en 1990) permet d'améliorer l'efficacité de ce dispositif qui comporte à ce jour 50 centres d'accueil pour demandeurs d'asile (soit environ 3.150 places) et 40 centres provisoires pour réfugiés statutaires (environ 1.400 places).

La diminution de la dotation de 77.000 francs résulte du solde entre une actualisation de la dotation de **5,3 millions de francs** et une révision du programme d'ouverture de places nouvelles en centres d'accueil pour les demandeurs d'asile qui a pour conséquence une diminution des crédits de **5,37 millions de francs**. Pour rappel, les crédits avaient progressé de 23,3 millions de francs en 1996 pour faire face à l'ouverture de 300 places supplémentaires.

2. Population et migrations

Les dotations pour 1997 du chapitre 47-81 - *Population et migrations. Interventions de l'Etat* s'élèvent à **91,3 millions de francs**, en régression de 102,7 millions de francs par rapport à 1996 (- 53 %). Cette diminution s'explique essentiellement par l'imputation des dépenses de fonctionnement du service d'aide social aux émigrants (article 10 du chapitre 47-81) sur le programme d'intervention du FAS en 1997 (soit 91,7 millions de francs), et par l'adaptation du montant des crédits à la diminution du flux de demandeurs d'asile estimée à partir des données disponibles début 1996.

A structure constante, les crédits diminuent de **10,94 millions de francs** soit - 6 %.

Les crédits de l'**article 20** permettent :

- de conduire en coopération avec les collectivités territoriales des contrats d'agglomération pluri-annuels visant au développement de politiques locales d'intégration des étrangers ;

- de financer les missions spécifiques comme la coordination du réseau national d'accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile confiées par l'Etat à France Terre d'Asile, ou comme l'accompagnement social dans les centres de rétention d'étrangers devant faire l'objet d'une mesure d'éloignement ;

- de subventionner des organismes qui interviennent en faveur de l'intégration des populations étrangères ou d'origine étrangère, qui contribuent à l'information sur les questions relatives à la population ou qui luttent contre le racisme. Les crédits du chapitre 47-81 financent généralement des actions innovatrices qui, après un temps d'expérimentation, pourront être reprises par les dispositifs de droit commun ou par le FAS. Ils peuvent également compléter d'autres financements lorsque le thème, l'intérêt ou l'ampleur de l'opération le justifie.

Les crédits déconcentrés de l'article 30 permettent :

- la réalisation d'actions de formation linguistique et à visée professionnelle pour les réfugiés statutaires, conformément à la Convention de Genève de 1951 ;

- le financement d'opérations d'accompagnement scolaire dans le cadre du dispositif « Réseaux Solidarité Ecole » destinées aux élèves du second degré qui ne peuvent trouver dans leur environnement l'appui dont ils ont besoin pour réussir leur parcours scolaire. L'ampleur prise par ce dispositif depuis sa mise en place en 1992-1993 a conduit à décider en 1996 la déconcentration de sa mise en oeuvre à l'échelon départemental (DDASS).

Depuis 1995, les actions de formation des réfugiés bénéficient d'un cofinancement par le fonds social européen : 4,67 millions de francs et 4,81 millions de francs de fonds de concours ont été rattachés à l'article 30 en 1995 et 1996.

Les crédits de l'article 40 sont destinés à financer l'allocation d'attente (2.000 francs par personne adulte et 700 francs par enfant de moins de 16 ans) servie aux demandeurs d'asile (16.791 bénéficiaires) à leur arrivée en France et non renouvelable, ainsi que des mesures d'assistance (aides individuelles, bourses) pour les réfugiés statutaires.

Pour tenir compte de la baisse des flux d'arrivée, les crédits consacrés aux actions suivantes ont été revus à la baisse (- **10,5 millions de francs**) :

- les crédits consacrés à l'**allocation d'attente forfaitaire** et aux mesures d'accueil des réfugiés statutaires ont été amputés de 8 millions de francs pour s'établir à **32 millions de francs** ;

- les crédits consacrés aux actions de **formation linguistique** et aux actions **d'accompagnement scolaire** sont diminués de 2,5 millions de francs.

Par ailleurs **3,57 millions de francs** d'économies sont réalisées sur des interventions moins prioritaires, au titre de la contribution à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat. En outre, une mesure de transfert interne d'un montant de 2,5 millions de francs vers l'article 30 est demandée pour tenir compte de la déconcentration des opérations d'accompagnement scolaire du dispositif « Réseaux Solidarité Ecoles ».

En revanche, le renforcement des opérations conduites en partenariat avec les collectivités territoriales pour favoriser l'intégration des populations immigrées a pour conséquence une progression des crédits de **2,1 millions de francs**. **54 contrats d'agglomération** ont été signés à ce jour.

Les crédits consacrés à l'accompagnement social dans les centres de rétention sont accrus de **1 million de francs**, afin de prendre en compte l'augmentation de la fréquence des centres et la création de nouveaux centres. C'est une conséquence mécanique du développement de la lutte contre l'émigration et le séjour irréguliers. La dotation complémentaire représente le coût du traitement de 2.300 retenus (en sus des 8.000 environ traités annuellement jusqu'à présent).

C. LE RÔLE COMPLÉMENTAIRE ET RÉÉVALUÉ DU FAS

Le Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (FAS) est un établissement public administratif et financier placé sous tutelle de l'Etat.

Comprenant 220 personnes, dont une centaine dans les 14 délégations régionales, il accorde près de 8.000 subventions à plus de 3.500 associations et organismes pour un montant qui s'élève à 1.125 millions de francs en 1996, soit en légère diminution par rapport à 1994 et 1995 (1.145 millions de francs) pour tenir compte d'une sous-consommation des crédits disponibles en 1995.

A ce budget d'intervention, il convient d'ajouter le budget de fonctionnement et le fonds de roulement du FAS pour obtenir son budget global dont deux arrêtés du 5 juillet 1996 et du 28 octobre 1996 ont fixé le montant net à **1.536,8 millions de francs** en 1996 (prévisions de recettes et de dépenses du budget pour l'exercice 1996). Ce budget global est relativement stable d'une année sur l'autre.

Depuis 1990, le budget d'intervention du FAS a évolué comme suit :

1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
1.193	1.221	1.229	1.283	1.370	1.210	1.195	1.145	1.145	1.125

Son financement provient essentiellement (95 %) d'un prélèvement fixé annuellement par décret sur le Fonds national des prestations familiales, qui s'est élevé à 965 millions de francs en 1996, complété par les transferts du Fonds social européen et par des financements divers. Depuis 1992, les recettes ont évolué comme suit :

en millions de francs

	1992	1993	1994	1995
Subvention CNAF MSA	1 146	1 174	1 116	1 065
FSE	30	18	18	69
Autres recettes	40	46	44	38
Total budgété	1 216	1 238	1 178	1 172
Droits constatés	1 253	1 260	1 178	1 241

Le prélèvement sur la CNAF diminue d'environ 50 millions de francs pour la deuxième année consécutive, corrélativement à l'abaissement du montant des subventions accordées.

C'est pour tenir compte d'une sous-consommation des crédits du budget d'intervention du FAS, qui se traduit par un fonds de roulement considérable, que le Gouvernement a décidé d'imputer les crédits du Service social d'aide aux émigrants sur le budget d'intervention du FAS en 1997 (soit environ 91 millions de francs). Ce rapprochement est logique au demeurant compte tenu de la synergie des actions.

En effet, le budget 1995 a accusé une sous-consommation des crédits de 160 millions de francs sur un montant de crédits d'intervention sociales de 1.100 millions de francs (hors opérations en capital), soit 65 %. Le taux de consommation des crédits était de 73 % en 1993 et 74 % en 1994.

Selon le compte financier de l'exercice 1995 du FAS, cette sous-consommation des crédits est la conséquence d'une « *dérive des procédures budgétaires qui engendre un important déphasage dans le déroulement de chaque campagne annuelle entre la prise des décisions et leur mise en paiement. Ainsi, pour le budget 1995, alors que la campagne a débuté en octobre 1994, le budget a été voté le 23 janvier et approuvé le 20 avril. Les premières décisions ont été prises en janvier 1995 mais les premiers paiements sont intervenus réellement en mai, malgré la mise en place d'un budget provisoire.* »

La consommation de la subvention de la CNAF pour 1995 reflète bien le décalage croissant entre le budget et son exécution puisqu'au 31 décembre 1995, le FAS a fait appel seulement à trois acomptes, soit 306 millions de francs, sur un montant de 1.065 millions de francs, et a pu assurer le paiement des avances de trésorerie ainsi que des premières décisions de l'année avec les trois derniers acomptes de la subvention de 1994.

La "dérive" des procédures budgétaires du FAS a été analysée par l'édition 1993 du rapport de la Cour des comptes dont suivent quelques extraits :

Rappel des principales observations du rapport 1993 de la Cour des comptes

« La gestion administrative du FAS présente de nombreuses infractions aux règles applicables à la passation des marchés publics, à la gestion du personnel et à l'engagement des dépenses.

« L'insuffisante sélection des actions qu'il subventionne, la pratique de contournement des règles de compétence pour l'octroi des subventions, le manque de rigueur dans la gestion des dossiers, les graves carences observées dans la vérification de l'emploi des fonds et la faiblesse des suites données aux rares contrôles intervenus ont, dans un nombre non négligeable de cas, abouti au gaspillage de crédits publics.

« Les autorités de tutelle n'ont pas su remédier aux insuffisances du FAS en matière d'interventions sociales, en raison notamment de l'imprécision des critères de compétence de celui-ci, dont les actions touchent de plus en plus fréquemment un public beaucoup plus large que les populations d'origine immigrée.

« Au total, et sans que soit mis en cause le maintien de l'établissement public, la Cour constate qu'une gestion au jour le jour, une dispersion des formes et des niveaux d'intervention, la lenteur dans la mise en oeuvre d'un dispositif de contrôle et l'absence de toute révision d'un système "d'abonnement" aux subventions conduisent à une opacité certaine, préjudiciable à une juste appréciation des actions menées. »

Pour faire suite aux observations de la Cour des comptes et de l'IGAS, qui soulignaient la complexité des règles financières appliquées au FAS tout au long de la procédure, depuis la décision initiale jusqu'à la liquidation finale d'une subvention et mettaient en évidence certaines lourdeurs pour les associations bénéficiaires des subventions de l'établissement, plusieurs mesures sont intervenues depuis 1995 et devraient se poursuivre par une réforme des règles et procédures financières de ce fonds.

- Dès la fin de 1995, les règles relatives au paiement des subventions de moins de 20.000 francs, qui représentent 30 % des subventions, avaient été considérablement simplifiées.

- Parallèlement, le fonds d'action sociale s'est doté d'une procédure d'audit des associations subventionnées.

Plusieurs agents du FAS effectuent le contrôle des organismes subventionnés notamment lorsqu'il s'agit de répondre à des situations d'urgence et un programme annuel d'audit est arrêté par le Conseil d'administration dont les travaux sont préparés par un groupe de travail restreint (la Commission des suites).

Chaque année, une cinquantaine d'associations font ainsi l'objet d'examens approfondis qui portent sur leur gestion, la qualité de leur action, leur mode de fonctionnement. Les résultats sont fournis aux instances de décision concernées.

- Au cours de l'année 1996 une profonde réforme des règles et procédures financières de l'établissement a été étudiée. Elle devrait être adoptée par le Conseil d'administration de l'établissement avant la fin de l'année 1996 pour être appliquée dès l'année 1997. Le Fas en escompte un raccourcissement des délais de paiement de six à quatre mois.

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 fonds d'action sociale 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 fonds d'action sociale de celles s'appliquant aux crédits d'intervention de l'Etat, et en développant les modalités du contrôle *a priori* et *a posteriori*.

Pour atteindre ces objectifs, le fonds d'action sociale s'appuiera sur les délégations régionales qui seront désormais chargées de l'intégralité de l'instruction des dossiers alors qu'elles n'assuraient jusqu'alors que l'instruction "sociale" des demandes de subventions. Cette responsabilisation des échelons locaux s'accompagne de la mise à disposition de moyens nouveaux par transfert de postes du siège vers les régions, et de la mise en oeuvre d'un plan de formation de l'ensemble du personnel.

La réforme des procédures financières du fonds d'action sociale permettra par ailleurs d'accroître la déconcentration de l'établissement en responsabilisant les délégations régionales et en accroissant leurs moyens.

Enfin, une modification des statuts du fonds d'action sociale a été adoptée, dans le but de renforcer la cohérence entre les décisions du conseil d'administration et le fonctionnement de l'établissement en confiant au président du FAS les attributions du directeur.

- affirmation de la complémentarité de l'action du FASTIF avec les services de droit commun chargés de la lutte contre l'exclusion ;

- priorité donnée à certains moments clefs pour l'intégration :

- arrivée en France des familles rejoignantes légalement autorisées à s'installer en France notamment en ce qui concerne l'alphabétisation des femmes ;

- lutte contre l'échec scolaire des jeunes (accompagnement scolaire) ou actions destinées à favoriser l'accès à l'entreprise (parrainage) ;

- adaptation des services publics à l'accueil des étrangers (formation, traduction).

Enfin, le fonds d'action sociale a inscrit ses interventions dans le cadre défini par la politique de la ville : outre les priorités précédemment énumérées, l'action sociale dans les foyers de travailleurs migrants a constitué une priorité des interventions du fonds d'action sociale sur le site ville, même si ces dernières actions n'ont que très rarement donné lieu à une contractualisation avec les municipalités.



Les missions du FAS se sont beaucoup diversifiées depuis le début des années 1980. Alors qu'à cette époque, l'établissement public consacrait la moitié de ses interventions à l'aide à la gestion des foyers de travailleurs migrants et 20 % à l'alphabétisation, l'action sociale et familiale et les actions vers les jeunes constituent aujourd'hui plus de 40 % des interventions de l'établissement, traduisant ainsi un recentrage sur les publics jeunes et les femmes, qui éprouvent des difficultés d'insertion.

L'activité du FAS se répartit en 9 secteurs d'intervention dont les crédits ont évolué comme suit depuis 1994 (budgets primitifs) :

en millions de francs

	1994	1995	1996
Actions liées à l'habitat et au logement	101	95	49
Aides aux résidents des foyers	294	280	270
Insertion professionnelle	240	230	236
Action sociale et familiale	206	200	188
Intégration de l'enfance et de la jeunesse	144	145	170
Intégration par l'action culturelle	27	32	32
Intégration par l'information	67	65	53
Soutien aux actions et aux acteurs	50	83	112
Audits et études	6	5	5
Prêts et avances	10	10	10
TOTAL	1145	1145	1125

II. LA FORTE PROGRESSION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA LUTTE CONTRE LES TOXICOMANIES

Ces crédits sont consacrés à la formation des travailleurs sociaux, aux structures d'écoute et d'accueil des toxicomanes et de leurs familles, et aux deux centres d'hébergement de nuit en urgence pour toxicomanes de Marseille et Paris. Ils s'élèvent dans le budget pour 1997 à **56,6 millions de francs**, soit 6 millions de plus qu'en 1996, inscrits au chapitre d'intervention 47-15.

Titre IV - INTERVENTIONS PUBLIQUES		L.F.I 1996	PL.F 1997	Variation 97/96
47-15 - Programmes et dispositifs de prévention et de lutte contre les toxicomanies				
Action en faveur des toxicomanes et de leurs familles				
- dépenses non déconcentrées	19,01	7,00	-63,2%	
- dépenses déconcentrées	31,82	49,69	56,2%	
Total chapitre 47-15	50,83	56,69	11,5%	

Le programme de lutte et de prévention contre les toxicomanies défini par le plan gouvernemental du 14 septembre 1995, comporte deux volets :

- un volet **prévention**, reposant sur une soixantaine de « points écoute », situés principalement dans les zones franches urbaines pour les jeunes et leurs parents, sur des actions de formation continue pour les travailleurs sociaux et les adultes en contact avec les jeunes en difficulté, et, enfin, sur le financement de la base de données informatisée sur les toxicomanies (Toxibase) :

- un volet **d'aide à l'insertion** comportant 26 ateliers d'aide à l'insertion, 8 unités dans les établissements pénitentiaires pour favoriser la réinsertion des sortants, des centres d'hébergement ou d'accueil d'urgence pour toxicomanes en situation de grande précarité.

Les **dépenses déconcentrées** font l'objet d'un abondement supplémentaire de 18,6 millions de francs par rapport à 1996, ce qui porte leur montant à **49,7 millions de francs**, tandis que les dépenses non déconcentrées sont réduites de 12 millions de francs, pour un montant total de **7 millions de francs** (contre 19 millions en 1996).

Le financement complémentaire du surcroît de crédits déconcentrés provient d'un transfert de crédits depuis le budget du travail et des affaires sociales, alloué au fonctionnement du centre d'hébergement de nuit pour toxicomanes de Marseille.

EXAMEN EN COMMISSION

I. EXAMEN DES CRÉDITS

Réunie le jeudi 24 octobre 1996 sous la présidence de **M. Christian Poncelet**, président, la commission des finances a procédé à l'examen des crédits de la ville et de l'intégration, sur le rapport de **M. Philippe Marini**, rapporteur spécial.

M. Philippe Marini, a d'abord précisé qu'à la suite du dernier remaniement ministériel, les crédits affectés à la lutte contre l'exclusion étaient désormais rattachés au budget des affaires sociales.

Il a rappelé que le budget de la ville et de l'intégration regroupait, d'une part, les crédits alloués à la politique de la ville et du développement social urbain à hauteur de 851 millions de francs (soit une hausse de 3 % par rapport au projet de loi de finances pour 1996) et, d'autre part, les crédits affectés à l'aide sociale et à l'intégration pour 430 millions de francs (- 21 %).

Il a observé que l'agrégat élargi représentant l'effort budgétaire global de l'Etat en faveur de la ville était plus significatif et qu'il atteindrait 13,3 milliards de francs en 1997, en progression de près de 30 %, à périmètre identique, par rapport à 1996. Cet agrégat regroupe entre autres les crédits concourant à la politique de la ville inscrits aux budgets d'autres ministères, et la prise en charge financière des exonérations fiscales et sociales mises en place par le Pacte de relance pour la ville dans les zones franches urbaines et les zones de redynamisation urbaine.

Le rapporteur spécial a ensuite indiqué que les moyens consacrés à la politique de la ville étaient essentiellement mis en oeuvre à travers des procédures contractuelles, dont certaines, comme les conventions de sortie des opérations de quartier du X^{ème} plan nécessitaient une analyse approfondie. 650 millions de francs seront consacrés en 1997 à ces procédures (+ 9%), soit plus de 75 % des crédits du budget de la ville. Il a précisé que les contrats de ville demeureront l'instrument d'intervention privilégié avec des crédits de fonctionnement en légère diminution à 337 millions de francs et des crédits d'investissement fortement accrus qui s'établiront à 150 millions de francs (+ 87 %). Il a rappelé que ces crédits seraient complétés par 226 millions de francs de transferts en provenance d'autres ministères, qui alimenteront le fonds interministériel d'intervention pour la ville (FIV) doté au total de 675 millions de francs pour 1997.

M. Philippe Marini a enfin indiqué que l'effort d'investissement dans les quartiers serait maintenu au travers des grands projets urbains qui bénéficieraient de financements à hauteur de 400 millions de francs tous crédits d'Etat confondus, et du fonds social urbain doté de 118 millions de francs.

M. Philippe Marini, s'est ensuite félicité de l'effort d'économie réalisé sur les dépenses non contractuelles et notamment de la diminution des crédits au titre du « partenariat national » qui subventionnent 42 associations.

Puis le rapporteur spécial, a décrit les mesures législatives prises depuis le début de l'année dans le cadre du Pacte de relance pour la ville et s'est attardé sur les autres sources de financement de la politique de la ville qui portent l'effort global de l'Etat en faveur de la ville à 13,3 milliards de francs. Il a indiqué que concouraient ainsi à la politique de la ville et du développement social urbain les crédits inscrits au fonds d'aménagement pour la région Ile-de-France (FARIF) pour 199 millions de francs, les crédits des différents ministères à hauteur de 3,45 milliards de francs, les dotations de solidarité urbaine (DSU et FSRIF) qui s'élèvent à 2,8 milliards de francs après l'augmentation de la dotation de solidarité urbaine (DSU) de 726 millions de francs, les crédits alloués au financement des emplois de ville pour 1,05 milliard de francs et, enfin, les dépenses fiscales ou de compensation résultant des exonérations fiscales et sociales applicables dans les zones franches urbaines et dans les zones de redynamisation urbaine dont le coût estimé s'élève à 2,5 milliards de francs. Sur ce dernier point, il a rappelé que le dispositif de compensation des pertes de recettes résultant pour les collectivités locales et leurs groupements des exonérations de fiscalité locale était désormais prévu dans le texte même de la loi portant mise en oeuvre du Pacte de relance pour la ville et non dans la loi de finances comme cela était projeté.

Enfin, **M. Philippe Marini** a indiqué que les fonds structurels européens contribueraient à la politique de la ville à hauteur de 1,1 milliard de francs en 1997, ce qui représentait une progression nette et justifiait a posteriori l'effort de transparence et d'information du ministère de la ville et de l'intégration à l'égard de la Commission européenne et l'acceptation des conditions assez sévères imposées par celle-ci sur le volet fiscal des zones franches urbaines.

Abordant l'agrégat « intégration », le rapporteur spécial a indiqué que les crédits, qui s'établissaient à 435 millions de francs, étaient en diminution de 18 % mais que s'agissant des actions en faveur des populations et des migrations dont les crédits étaient en diminution de 53 % (91 millions de francs), il était difficile de faire la part entre les actions qui relevaient du budget de la ville et de l'intégration et celles qui relevaient du fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (FASTIF), établissement public doté de 1,1 milliard de francs. Il a précisé qu'il

approfondirait son analyse des moyens de financement et de l'utilisation des crédits de ce fonds dans son rapport.

Puis, il a observé que les crédits des centres d'hébergement et de réadaptation sociale pour les réfugiés restaient constants à 287,3 millions de francs, alors que les crédits consacrés à la lutte contre les toxicomanies s'accroissaient de 11,5 % pour s'établir à 56,6 millions de francs.

En dehors du contexte strictement budgétaire, le rapporteur spécial a salué les mesures prises dans le cadre du Pacte de relance pour la ville pour prévenir la délinquance et notamment le dispositif législatif visant à diminuer les délais de comparution des mineurs multi-récidivistes devant la justice. Il s'est également félicité de l'effort réalisé en faveur de la sécurité avec l'affectation prévue de 4.000 fonctionnaires de police supplémentaires dans les quartiers difficiles. Il a enfin observé que la politique du logement allait dans le sens d'une plus grande mixité sociale, ce qui était souhaitable.

Enfin, **M. Philippe Marini** s'est réjoui de l'approche globale adoptée par le Pacte de relance pour la ville qui mettait en exergue la priorité donnée à l'économie et au retour de l'activité dans les quartiers difficiles. Il a néanmoins exprimé son souci face à une délimitation trop exclusivement résidentielle des zones franches urbaines en formulant le souhait que les zones défiscalisées - dont le périmètre sera fixé par décret en Conseil d'Etat - puissent inclure des zones d'activités plus propices à l'implantation d'entreprises diversifiées, plus susceptibles de créer des emplois.

A l'issue de la présentation des crédits, **M. Jean-Philippe Lachenaud** a estimé que la politique de la ville était encore menée de façon trop centralisée, malgré les procédures contractuelles. Il a encouragé le rapporteur spécial à poursuivre ses investigations sur le FASTIF dont il a dénoncé le manque de transparence. Il s'est enfin interrogé sur le financement des grands projets urbains en observant que les 43 millions de francs de crédits ouverts étaient insuffisants. Enfin, il s'est interrogé sur la compensation des exonérations de fiscalité locale.

En réponse, **M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, a précisé que le financement des exonérations de fiscalité locale serait partagé entre l'Etat et le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, mais qu'en aucun cas la participation de ce dernier ne pourrait excéder le surcroît de fiscalité locale versé en 1997 par France Telecom et La Poste par rapport à 1996, c'est-à-dire 460 millions de francs.

Répondant à une question de **M. François Trucy**, le rapporteur spécial a observé que les crédits en provenance des fonds structurels européens progressaient de 16 %, passant de 950 à 1,1 milliard de francs, ce qui n'était pas négligeable et qu'il approfondirait dans son rapport les comparaisons avec d'autres pays européens.

La commission a alors décidé de réserver son vote sur les crédits de la ville et de l'intégration jusqu'après l'audition du ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration prévue pour le 29 octobre.

II. AUDITION DU MINISTRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, DE LA VILLE ET DE L'INTÉGRATION

Réunie le mardi 29 octobre 1996 sous la présidence de **M. Christian Poncelet**, président, la commission des finances a procédé à l'audition de **M. Jean-Claude Gaudin**, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, sur les crédits de son département ministériel pour 1997.

M. Christian Poncelet, président, a tout d'abord voulu insister sur l'importance accordée par le Sénat à la politique d'aménagement du territoire. Il a ensuite souligné que si les crédits de la ville bénéficiaient d'une forte progression, largement liée au pacte de relance pour la ville, il en allait autrement des crédits de l'aménagement du territoire, au sujet desquels de nombreuses inquiétudes s'étaient exprimées.

M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, a acquiescé à ce propos et indiqué qu'en conséquence il présenterait les crédits de l'aménagement du territoire, avant d'analyser ceux prévus au titre de la ville et l'intégration.

Puis, le ministre a présenté le budget de la ville et de l'intégration.

Il a indiqué que les moyens financiers consacrés à la politique de la ville augmentaient de 30 % en 1997 pour s'établir à 13,3 milliards de francs, et a souligné que cet effort était le plus important jamais accompli.

Après avoir assuré que le pacte de relance pour la ville faisait l'objet d'une détermination sans faille du Gouvernement et que la loi relative à la mise en oeuvre de ce pacte entrerait en vigueur dès le 1^{er} janvier 1997, le ministre a indiqué que les mesures destinées à relancer l'activité dans les quartiers expliquaient pour l'essentiel la forte progression des moyens consacrés à la politique de la ville.

M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, a ainsi rappelé que 1.049 millions de francs seraient consacrés aux emplois de ville en 1997, ce qui permettrait de pourvoir 50.000 emplois d'ici la fin de l'année 1997. Puis, il a annoncé que le régime d'allègement des charges en faveur des entreprises situées en zone de redynamisation urbaine et en zones franches urbaines bénéficierait de

2,55 milliards de francs en 1997. Il a relevé que le coût total de 3,6 milliards de francs de ces deux mesures démontrait la priorité donnée à l'économie par le pacte de relance.

Le ministre a ensuite observé que l'augmentation très sensible des concours financiers mis à la disposition des communes urbaines les plus défavorisées constituait la deuxième évolution majeure de la politique en faveur des villes pour 1997 et confirmait l'effort de solidarité en faveur des communes urbaines les plus démunies. Il a indiqué que ces concours s'élevaient à 2,8 milliards de francs, dont 2,2 milliards pour la dotation de solidarité urbaine, relevant que le montant de celle-ci avait augmenté de 700 millions de francs depuis la réforme de mars 1996.

M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, a déclaré que le projet de budget pour 1997 permettrait de financer l'ensemble des mesures inscrites dans le pacte de relance pour la ville. Il a précisé que les crédits de paiement inscrits sur le budget de la ville et de l'intégration augmenteraient de 0,5 % pour s'établir à 1.276,2 millions de francs, en tenant compte des principaux transferts et du fonds d'aménagement de la région Ile-de-France (FARIF).

Puis, il a indiqué que les contrats de ville, qui constituent le premier axe des actions directement financées par son ministère, verraient leur financement reconduit à hauteur du budget de 1996 - soit 337 millions de francs pour les dépenses de fonctionnement - ce qui permettrait de soutenir, dans les 214 villes concernées, les programmes qui concourent à une meilleure insertion des populations des quartiers défavorisés.

Il a précisé que les autorisations de programme correspondant aux opérations d'investissement programmées dans ces contrats, tenaient compte du report d'un an de l'échéance des contrats de plan. Il a ajouté que les crédits inscrits au budget « ville » seraient complétés en 1997 par 226 millions de francs de transferts en provenance d'autres ministères, qui alimenteraient le fonds interministériel d'intervention pour la ville (FIV). Ce dernier serait ainsi doté de 675 millions de francs.

Abordant le deuxième axe du budget, c'est-à-dire l'investissement dans les quartiers, **M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration**, a rappelé que le fonds social urbain (FSU) serait doté de 200 millions de francs en autorisations de programme afin de poursuivre le financement des appels à projets prévus par le pacte de relance pour la ville et de financer les opérations d'investissement nécessaires dans les zones franches urbaines. Il a précisé qu'une ligne nouvelle créée sur le budget de la ville et dotée de 90 millions de francs d'autorisations de programme permettrait d'accélérer le financement des grands projets urbains et des établissements publics de restructuration urbaine. Il a enfin souligné

que les grands projets urbains disposeraient au total de 400 millions de francs en 1997.

Puis, le ministre a qualifié de troisième axe de la politique de la ville les actions en faveur des jeunes et des habitants des quartiers.

Il a indiqué que le montant des crédits consacrés aux opérations « ville-vie-vacances » serait reconduit à un niveau proche de celui de 1996, en ajoutant que près de 800.000 jeunes issus des quartiers en difficulté avaient bénéficié du dispositif en 1996, contre 12.000 à l'origine, sans qu'aucun incident notable n'ait été signalé.

M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, a déclaré que le développement des services publics de proximité dans les quartiers bénéficierait de 81 millions de francs en 1997 et que la création du fonds interministériel pour la réforme de l'Etat permettrait également l'amélioration des services publics dans les quartiers.

Le ministre a enfin indiqué que les actions de prévention de la délinquance et celles en faveur du monde associatif bénéficieraient de 51 millions de francs, soit un montant comparable à celui de 1996.

M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, a ensuite observé que la politique de la ville, par nature interministérielle, ne se résumait pas aux seules actions financées sur le budget de la ville. Il a précisé que 5,5 milliards de francs viendraient s'ajouter aux crédits énumérés pour soutenir les priorités du pacte de relance pour la ville dans les domaines du logement, de l'éducation, de la sécurité ou du soutien au commerce.

Il a ajouté que les crédits communautaires dépasseraient 1 milliard de francs en 1997 et qu'à ces crédits s'ajouteraient ceux du programme d'initiative communautaire URBAN pour lequel il avait obtenu une enveloppe supplémentaire de 161 millions de francs pour les années 1997 à 1999, ce qui permettrait d'étendre le dispositif à cinq nouveaux sites.

Abordant le volet « intégration » du budget de la ville et de l'intégration **M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration**, a indiqué que les crédits s'élèveraient à 379 millions de francs, soit un niveau comparable à 1996 à périmètre constant. Il a précisé que ces crédits permettraient, d'une part, de conforter les dispositifs mis en place pour l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés statutaires, et, d'autre part, de poursuivre les actions en faveur de l'intégration des populations d'origine étrangère.

Le ministre a déclaré que deux ajustements techniques expliquaient l'évolution des crédits de l'intégration : l'adaptation des dispositifs d'hébergement, d'allocations forfaitaires et de formation à la diminution des flux migratoires d'une part, et l'imputation des dépenses de fonctionnement du service social d'aide aux émigrants (SSAE) sur le programme d'intervention du FAS d'autre part.

Enfin, le ministre a indiqué que le programme de lutte et de prévention contre les toxicomanies, qui constitue le dernier volet du projet de budget pour 1997, bénéficierait de 56.7 millions de francs de crédits. Il a rappelé que ce dispositif comportait un volet « prévention » appuyé sur une soixantaine de points « écoute » et sur les actions de formation continue pour les travailleurs sociaux, et un volet « d'aide à l'insertion » reposant sur des ateliers d'aide à l'insertion, sur la mise en place d'unités spécialisées dans les établissements pénitentiaires et sur des centres d'hébergement de nuit ou d'accueil d'urgence pour toxicomanes en situation de grande précarité.

M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, a conclu en soulignant que la justice, l'équilibre et l'équité voulaient qu'après un effort en faveur des villes, avec notamment l'instauration des emplois de ville, le budget pour 1998 soit consacré au monde rural.

Un large débat s'est ensuite engagé.

Répondant à une question de **M. Alain Lambert, rapporteur général**, sur les suites données aux observations de la Cour des Comptes dans son rapport de 1995 sur la mise en oeuvre par l'Etat des moyens consacrés à la politique de la ville, le ministre a indiqué que la coordination interministérielle avait été renforcée grâce au comité interministériel des villes et du développement social urbain. Il a ajouté que les annexes budgétaires aux projets de loi de finances pour 1996 et pour 1997 avaient été modifiées pour établir une distinction claire entre les actions financées par son budget et celles financées par d'autres départements ministériels. Il a enfin précisé que les rythmes d'engagement des crédits délégués avaient atteint un taux d'engagement supérieur à 90 % en fin d'exercice, ce qui démontrait une nette amélioration.

Après avoir félicité le ministre sur son budget et la sagesse des arbitrages opérés en faveur du pacte de relance pour la ville, **M. Philippe Marini, rapporteur spécial des crédits de la ville et de l'intégration**, lui a demandé si la diminution des crédits du fonds interministériel à la ville (FIV) de près de 100 millions de francs pour le budget 1997 traduisait un recul de « l'interministérialité ». Puis, il l'a questionné sur la ligne de partage entre les compétences relevant de son département ministériel et celles relevant du

fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (FAS) et sur les suites données aux observations de la Cour des Comptes dans son rapport de 1993.

M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, a répondu que la diminution des crédits du FIV était la conséquence de la baisse des investissements consécutive au report d'un an des contrats de plan Etat-Régions. Soulignant néanmoins qu'il avait maintenu les crédits de fonctionnement à leur niveau de 1996, le ministre a précisé qu'il avait veillé à ce que la participation des différents ministères au titre de la politique de la ville ne diminue pas plus que leurs budgets respectifs. Il a enfin fait valoir que le montant de crédits qui était alloué au FIV en 1997 (soit 675 millions de francs) était supérieur au montant de crédits dépensés par le fonds en 1996 et que certaines de ses actions seraient relayées par des crédits européens.

Puis, le ministre a indiqué que le FAS finançait des opérations récurrentes et durables et que son ministère finançait des mesures d'hébergement et des programmes expérimentaux. Il a précisé que la vocation du FAS était l'intégration des populations immigrées en situation régulière, avec une intervention prioritaire en faveur des jeunes et des femmes. Il a enfin déclaré que son département ministériel suivait les actions menées par le FAS avec une grande attention et que la lettre de mission qu'il adresserait prochainement à la présidente du FAS, Mme Colette Codaccioni, insisterait sur l'amélioration du partenariat avec les associations et sur la réforme des procédures budgétaires.

Sur le sujet de l'intégration, **M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration**, a observé que, par une circulaire datée du 9 juillet 1996, le cas de 51 immigrés « sans-papiers » avait été réglé sans que personne ne le relève.

Répondant à une question de **M. Christian Poncelet, président**, **M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration**, a indiqué que la hausse des crédits consacrés à la lutte contre la toxicomanie (+ 11 %) s'expliquait par un transfert des crédits de fonctionnement du centre d'hébergement de nuit pour toxicomanes de Marseille en provenance du ministère des affaires sociales, et qu'en dépit de la réduction des flux de réfugiés et de demandeurs d'asile, l'offre d'hébergement (3 400 places) était encore inférieure à la demande (20 000 demandes d'hébergement par an).

Enfin, la commission a adopté les crédits de la ville et de l'intégration, précédemment examinés, mais dont le vote avait été réservé jusqu'après l'audition du ministre.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIÈME DÉLIBÉRATION

Majoration des crédits du budget de la ville et de l'intégration à titre non reconductible de **3.150.000 francs** dont :

- 1.125 millions de francs pour les dépenses ordinaires :
- 2.025 millions de francs pour les dépenses en capital.

I - DEPENSES ORDINAIRES

- **+ 1.125.000 francs** sur le **titre IV** - Interventions publiques :

- chapitre 46-60 - Interventions en faveur de la politique de la ville et du développement social urbain

article 20 : Initiatives locales concourant à la mise en oeuvre de la politique de la ville
1.000.000 F

article 40 : Actions de prévention de la délinquance 75.000 F

- chapitre 47-81 - Population et migrations. Interventions de l'Etat

article 30 : dépenses déconcentrées 50.000 F

II - DEPENSES EN CAPITAL

- **+2.025.000 francs** sur le **titre VI** - Subventions d'investissement accordées par l'Etat :

- chapitre 67-10 - Politique de la ville et du développement social urbain

article 10 : Fonds social urbain 2.025.000 F