

N° 83

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1995, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

TOME VI

POLITIQUE DE LA VILLE

Par Mme Hélène MISSOFFE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Jacques Bimbenet, Claude Huriot, Franck Sérusclat, Louis Souvet, *vice-présidents* ; Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Charles Descours, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Roger Lise, *secrétaires* ; Louis Althapé, José Balarello, Henri Belcour, Jacques Bialski, Paul Blanc, Eric Boyer, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Francis Cavalier-Bénézet, Jean Cherioux, François Delga, Mme Michelle Demessine, MM. André Diligent, Jean Dumont, Mme Joëlle Dusseau, MM. Léon Eatous, Alfred Foy, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Paul Hammann, Roland Huguet, André Jourdain, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, Simon Loueckhote, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Max Marest, Charles Metzinger, Mme Hélène Missoffe, MM. Georges Mouly, Lucien Neuwirth, Louis Philibert, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Bernard Sarrat, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 1530, 1560 à 1565 et T.A. 282.

Sénat : 78 et 79 (annexe n°3) (1994-1995).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
	-
TRAVAUX DE LA COMMISSION	5
1. Audition du Ministre d'Etat	5
2. Examen de l'avis	8
INTRODUCTION	13
I - LA MISE EN PLACE DE LA POLITIQUE CONTRACTUELLE EN 1994 CONDITIONNE LES ÉVOLUTIONS DU BUDGET EN 1995	15
A. LES SUITES DU PLAN DE RELANCE	15
B. LA MISE EN PLACE DE LA POLITIQUE CONTRACTUELLE ..	16
1. Les données essentielles du XIème Plan	16
2. La mise en place des nouveaux instruments contractuels	18
<i>a) Les 214 contrats de ville</i>	19
<i>b) Les grands projets urbains</i>	20
<i>c) Les autres contrats au titre de la politique de la ville</i>	21
C. LES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE EN 1995	22
1. Présentation générale de l'effort financier	24
2. Le renforcement des dépenses de fonctionnement	24
3. Le maintien de l'effort de réhabilitation	25
II - UNE NOUVELLE HIERARCHIE DES PRIORITES FACE A DES DEFIS AGGRAVES PAR LA CRISE	27
A. UN NOUVEL ENSEMBLE DES PRIORITES	27
1. La prévention de la délinquance	27
<i>a) Les "contrats d'actions de prévention"(CAP)</i>	27
<i>b) Les "opérations prévention été"(OPE)</i>	28
<i>c) La présence de la police et de la justice</i>	29
2. La présence renforcée des services publics	30
<i>a) Un service public de la ville</i>	31
<i>b) Un fonctionnement adapté des services publics</i>	33
3. Le soutien à l'intégration par l'école	33
4. L'emploi	34

	Pages
	-
B. DES DEFIS A SURMONTER	36
1. Lutter contre une certaine lourdeur de la procédure contractuelle	37
2. Favoriser l'installation de personnels qualifiés pour animer et encadrer les services publics et les associations socio-culturelles	39
3. Faciliter l'action administrative quotidienne des acteurs de la politique de la ville	40
CONCLUSION	41

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DU MINISTRE D'ETAT

Réunie le mardi 22 novembre 1994 sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, la commission a procédé à l'audition de Mme Simone Veil, ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville, sur les crédits de son département ministériel pour 1995 (Ville).

S'agissant de la politique de la ville, Mme Simone Veil a évalué les actions des différents ministères à 8,3 milliards de francs, soit une augmentation de 3,7 % par rapport à 1994 et à 866,4 millions les crédits affectés par la section ville du budget du ministère.

Elle a précisé qu'il fallait ajouter les crédits de Fonds d'aménagement de la région Ile-de-France (FARIF) réservés à la politique de la ville, qui atteignent 175 millions de francs en 1995 et que 212 contrats de ville avaient été signés à ce jour.

Elle a annoncé l'achèvement du plan de relance assuré par le transfert de 448 millions de crédits de paiement du budget des charges communes pour permettre l'exécution des opérations de ce plan destinées aux quartiers.

Elle a relevé que les crédits de fonctionnement augmenteraient de 26 %, soit 148 millions, par rapport à 1994. Ils auront ainsi doublé en deux ans. Ils permettront de renforcer les actions de prévention de la délinquance, d'affirmer la présence des services publics dans les quartiers et de renforcer les actions "d'insertion par l'économique" ou les initiatives des associations. Elle a rappelé que le bilan des actions menées dans tous les domaines pour la mise en oeuvre de la politique de la ville était retracé dans le document élaboré conformément aux dispositions de l'article 115 de la loi de finances pour 1990 couramment appelé "jaune ville".

Elle a relevé la mise en oeuvre, en 1995, du fonds interministériel de la ville. Ce fonds accueillera les transferts en gestion des crédits des différents ministères qui contribuent à la politique de la ville sur deux lignes budgétaires, une pour l'investissement et une pour le fonctionnement.

Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis des crédits relatifs à la ville, s'est interrogée sur les limites de l'efficacité de la politique contractuelle, le renforcement des pouvoirs des sous-préfets à la ville, les perspectives d'adaptation du service national et le bilan de la politique de regroupement familial.

En réponse, Mme Simone Veil a apporté les précisions suivantes.

Elle a tout d'abord remarqué que, s'il était très difficile de mesurer l'efficacité de la politique de la ville en raison de

l'importance des problèmes posés en matière de chômage ou d'urbanisme, il importait de souligner l'importance du travail accompli sur le terrain.

Elle a rappelé que 213 contrats de ville sur 214 avaient été signés dans l'année et que la politique de la ville mobilisait aussi les départements et les régions. Cette multiplication des interventions nécessitait incontestablement un effort de mise en cohérence recherché à l'occasion du XIe Plan.

Insistant sur la nécessaire mobilisation des différents partenaires, elle a indiqué que des délégations de crédit seraient mises en oeuvre en 1995 et que les préfets avaient été autorisés, par voie de circulaire, en 1994, à "décroiser" les financements avec la région, c'est-à-dire à dépasser le taux de subvention maximal sur une opération en contrepartie de l'engagement de la région de prendre en charge la part relevant de l'Etat sur une autre opération prévue au contrat de ville.

Concernant les sous-préfets chargés de la ville, elle a estimé qu'il convenait de laisser librement se définir les relations avec les préfets et a constaté que les attributions devaient pouvoir varier selon la personnalité des intervenants.

Concernant le service national, elle a précisé que 5.700 appelés seraient, à compter du 1er décembre 1994, affectés au contingent du service national "ville" dont 100 appelés pour les missions locales.

S'agissant de la situation des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville au regard du service national, elle a souligné que ces quartiers se caractérisaient par un taux important de population étrangère et des demandes de naturalisation tardive.

Elle a précisé toutefois que la campagne engagée pour promouvoir la demande de la nationalité française devrait avoir une incidence positive sur le taux d'inscription sur les listes de recensement.

Elle a indiqué enfin que dans le cadre du plan d'action en faveur des jeunes, il était prévu que, d'ici cinq ans, 30.000 jeunes appelés pourraient bénéficier, au cours d'un service national long, d'une formation qualifiante sanctionnée par un titre professionnel.

S'agissant du regroupement familial, elle a rappelé les mesures d'application de l'article 23 de la loi du 24 août 1993, publiées au journal officiel du 9 novembre dernier, qui visent à mettre l'accent sur l'intégration de la famille accueillie.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard a souhaité plus de cohérence de la part des services publics et des différentes parties prenantes de la politique de la ville. Elle s'est interrogée sur la délimitation des zones d'éducation prioritaire (ZEP), les programmes locaux d'insertion financés par le fonds social européen (FSE), la nature du programme de "modernisation" des centres d'hébergement et de réadaptation sociale, l'implication des foyers de jeunes travailleurs et du fonds d'action social (FAS) en matière d'hébergement social.

M. Charles Descours s'est interrogé sur la pérennité du financement par l'Etat de certaines dépenses de fonctionnement prévues dans les contrats de ville.

Mme Marie-Claude Beaudeau a regretté l'insuffisance du nombre d'assistantes sociales pour soutenir et conseiller les familles en difficulté.

En réponse, **Mme Simone Veil** a tout d'abord rappelé que si le caractère interministériel de la politique de la ville pouvait apparaître complexe, la mise en oeuvre des contrats de ville engendrait une dynamique qui compensait ces inconvénients.

S'agissant des ZEP, elle a précisé que les préfets, les recteurs et les inspecteurs d'académie travaillaient pour harmoniser la carte de ces zones avec les sites choisis dans les contrats de ville.

Concernant les crédits du fonds social européen, elle a souligné l'utilité des emplois ainsi financés en précisant que, dans le cadre de la nouvelle finalité assignée au fonds sur les six années à venir, près de 400 millions de francs viendraient aider à réduire l'écart des taux de chômage entre les quartiers prioritaires et les agglomérations dont ils font partie.

S'agissant de la modernisation des centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS), elle a souligné que la réforme proposée visait la rénovation des locaux, l'amélioration de l'amplitude des horaires d'ouverture des centres, l'ouverture éventuelle de sections de médicalisation et la mise en place d'une mission d'aide à la gestion.

Concernant la valorisation du rôle social des foyers de jeunes travailleurs, elle a considéré que ces structures n'étaient pas adaptées à l'accueil de populations très marginalisées mais, que les fonds d'aide aux jeunes pouvaient apporter une aide utile à cet égard.

Concernant le financement des contrats de ville, elle a rappelé que s'il n'existait pas d'engagements pluriannuels pour les dépenses ordinaires contractualisées et financées sur le budget de l'Etat, notamment les subventions aux associations, les situations particulières pourraient être prises en compte, notamment lorsque la diminution de la subvention pouvait avoir pour conséquence une diminution de l'emploi.

Concernant l'insuffisance des effectifs en matière d'insertion sociale, elle a rappelé l'ampleur de la tâche en la matière en soulignant le rôle essentiel que jouent quotidiennement les élus locaux en ce domaine.

EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le jeudi 24 novembre 1994 sous la présidence de M. Roger Lise, vice-président, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de Mme Hélène Missoffe sur le projet de loi de finances pour 1995 (affaires sociales, santé et ville : politique de la ville).

Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis, a rappelé d'abord que l'année 1994 avait vu la suite de la mise en oeuvre du plan de relance de 5,2 milliards de francs de dépenses d'investissement décidé par le Gouvernement dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 1993.

Elle a rappelé que ces crédits, répartis sur 1993 et 1994, avaient permis de lancer un mouvement de rénovation et de réhabilitation sur des équipements situés dans des quartiers en difficulté, notamment sur 4 tribunaux, 150 bureaux ou commissariats de police, 48 centres sociaux, 50 crèches et 28 écoles maternelles et primaires.

Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis, a également rappelé qu'au cours de 1994 avaient été négociés des "contrats de ville" dans le cadre du XIe Plan (1994 à 1998).

Elle a rappelé que si les contrats de plan Etat-régions permettaient de préciser les sommes globalement mises en jeu par chacun des partenaires, ainsi que les sites à soutenir, les contrats de ville définissaient pour chaque site choisi les moyens engagés et les programmes d'action.

Le rapporteur pour avis a souligné que cette procédure "en cascade" était relativement longue à mettre en oeuvre mais a constaté que 213 contrats de ville sur 214 seraient signés à la fin de l'année.

Elle a rappelé l'existence des grands projets urbains (GPU) qui visent à assurer la restructuration de l'environnement de zones en très grande difficulté, placés sous la responsabilité d'un comité de pilotage constitué sous la forme d'un groupement d'intérêt public.

Rappelant la difficulté de porter un jugement d'ensemble sur la politique de la ville, elle a indiqué que le XIe Plan permettrait d'orienter 12,98 milliards de francs en faveur de la politique de la ville sur cinq exercices budgétaires.

Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis, a précisé que 8,77 milliards de francs seraient dégagés par l'Etat dans le cadre des crédits contractualisés relevant des différents ministères concernés et que l'effort des régions représenterait 4,22 milliards de francs sur la période, la région Ile-de-France assurant un apport de 2,237 milliards de francs.

Pour 1995, elle a indiqué qu'en dehors des transferts au sein de la dotation globale de fonctionnement, les crédits relatifs à la politique de la ville s'élèveraient à 6,45 milliards de francs en 1995,

dont 1,14 milliard de francs placés sous la responsabilité plus particulière de la délégation interministérielle à la ville (DIV).

Le rapporteur pour avis a souligné que les subventions de fonctionnement relevant de la DIV avaient doublé par rapport à 1994, témoignant ainsi du choix du Gouvernement de renforcer les dépenses de fonctionnement afin que la présence de l'Etat soit mieux assurée sur le terrain, qu'il s'agisse d'animer les équipements sociaux et sportifs mis en place les années précédentes ou de rechercher des modes de fonctionnement des services publics de proximité mieux adaptés aux besoins des quartiers.

Elle a rappelé toutefois que les dépenses d'investissement n'étaient pas négligées puisque 1,9 milliard de francs seraient consacrés en 1995 à la rénovation de l'habitat des quartiers dégradés.

Evoquant les priorités en matière de dépenses de fonctionnement, le rapporteur pour avis a abordé tout d'abord la prévention de la délinquance. Elle a rappelé les résultats satisfaisants des opérations "prévention-été" au cours de l'été 1994 qui avaient permis la prise en charge de 600.000 jeunes.

S'agissant de la présence renforcée des services publics, **Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis**, a mis l'accent sur les 4.500 appels du contingent affectés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville dont l'utilité était généralement reconnue.

Concernant le soutien à l'intégration par l'école, elle a rappelé que le fonds d'action sociale pour les travailleurs migrants et leurs familles (FAS) était particulièrement sollicité pour assurer le financement des opérations "écoles ouvertes" qui permettent de maintenir certains établissements ouverts pendant les vacances et les fins de semaine pour des activités éducatives et de loisirs.

Enfin, **Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis**, a rappelé que le moyen privilégié de soutien à l'emploi dans les quartiers en difficulté résidait dans les contrats-emploi solidarité (CES) consolidés pour remplir diverses tâches d'utilité sociale tout en rappelant que les rémunérations accordées ne permettaient pas d'assurer l'autonomie financière des bénéficiaires.

Elle a rappelé que les conventions passées avec des grands groupes de distribution pour l'embauche de jeunes dans les banlieues avaient déjà donné de bons résultats quoique trop limités.

Puis, le rapporteur pour avis a abordé l'ampleur des défis que devait relever aujourd'hui la politique de la ville.

Elle a souligné que le rajeunissement de la délinquance, l'apparition de signes de malnutrition, l'exclusion des chômeurs de longue durée et le développement des familles monoparentales confirmaient que la crise avait considérablement dégradé un tissu social déjà fragile.

Elle a estimé que la coordination des initiatives, la convergence des objectifs et la simplification des procédures devaient

être recherchées en priorité pour éviter la dispersion des crédits et l'allongement excessif des délais de montage des dossiers.

Elle a souhaité que l'on privilégie le recours à des personnels qualifiés pour animer les services publics et encadrer la jeunesse.

Elle a souligné que la politique de la ville demandait, de plus en plus, la présence de personnels expérimentés, éventuellement recrutés parmi les jeunes des banlieues pour animer et encadrer les structures d'accueil et de formation des jeunes en difficulté.

Elle a défini, à cet égard, le rôle que pourrait jouer un service militaire adapté comportant, à la fois, un vrai "service des armes" et un renforcement significatif des actions de formation.

Enfin, le rapporteur pour avis a souhaité que l'on facilite l'action administrative quotidienne des acteurs de la politique de la ville par des procédures de délégation de crédits allégés, des engagements de crédits plus rapides, un renforcement des contrôles a posteriori pour garantir les réponses aux situations d'urgence et éviter les découragements.

M. Jean Chérioux a insisté sur la nécessité d'une coordination accrue en la matière et s'est interrogé sur le rôle des départements et des clubs de prévention dans la politique de la ville.

M. Jean Madelain a estimé que la généralisation des phénomènes de délinquance à des villes petites ou moyennes appelait une "politique globale". Il a considéré que le service national devrait être réformé dans le sens d'une diminution du nombre d'exemptions et d'une augmentation des appelés du contingent du service "ville", sous réserve d'une formation préalable.

M. Charles Metzinger, rappelant l'échec de la politique d'urbanisme menée trente ans auparavant, a souhaité que la politique de la ville ne néglige pas l'aménagement urbain et a souhaité que les initiatives locales, notamment des communes, soient mieux valorisées.

Mme Marie-Claude Beaudeau, après avoir rappelé la perception positive, dans les années 60, des nouveaux logements construits dans les grands ensembles par leurs occupants, a souligné les effets dévastateurs du chômage et les carences du système éducatif dans les banlieues. Elle a regretté le manque de coordination des acteurs locaux de la politique de la ville et la lenteur des délégations de crédit.

Mme Joëlle Dusseau a souligné que les entreprises d'insertion ne devaient pas être exclusivement implantées dans les quartiers en difficulté. Elle a regretté le manque de coordination des intervenants sur le terrain en prenant l'exemple de l'aide sociale à l'enfance.

M. Léon Fatous a rappelé les graves conséquences du chômage et s'est interrogé sur le caractère trop limité des contrats emploi-solidarité (CES) en soulignant l'utilité des clubs de prévention.

M. Roger Lise a souhaité que les communes aient la possibilité d'intervenir plus directement dans la politique de la ville et insisté sur le rôle que devait jouer l'école en matière d'éducation civique.

En réponse, Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis, a souligné tout d'abord le caractère variable et diversifié des interventions des départements dans la politique de la ville.

Remarquant que, "de plus en plus, les problèmes des villes dépassaient la politique de la ville", elle a constaté qu'il existait une forte motivation des jeunes en faveur du service national ville et a appelé de ses vœux une réforme profonde du service national.

S'agissant de l'aménagement urbain, elle a souligné que les grands projets urbains devraient permettre de désenclaver douze sites en difficulté au cours du XIe Plan. Concernant les communes, elle a rappelé qu'elles étaient très impliquées dans la politique de la ville dans laquelle elles jouaient un rôle de pivot.

S'agissant de l'enseignement, elle a souligné les difficultés rencontrées pour favoriser l'implantation d'enseignants expérimentés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Concernant l'aide sociale à l'enfance, elle a estimé que la répartition des compétences opérée par les lois de décentralisation n'avait pas simplifié les procédures.

Puis, après une intervention de M. Charles Metzinger qui a déclaré s'abstenir au nom de son groupe, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la politique de la ville dans le projet de loi de finances pour 1995.

Mesdames, Messieurs,

Pour la deuxième année, votre commission des Affaires sociales présente l'avis budgétaire sur la politique de la ville qui s'est substitué aux avis budgétaires précédemment consacrés à l'intégration et à l'immigration.

Cette présentation reflète le choix de la priorité donné par le Gouvernement à la politique de la ville érigée en un ministère à part entière et confié à Mme Simone Veil, Ministre d'Etat, chargée par ailleurs des secteurs des affaires sociales et de la santé.

Les crédits de la ville tels qu'ils ressortent du "bleu" budgétaire sont complexes à commenter. Ils ne prennent tout leur sens qu'à la lumière de l'ensemble des moyens mis en oeuvre au titre du XI^e plan (1994-1998) en faveur de la politique de la ville et retracés dans le "jaune" budgétaire (1) qui a fait l'objet d'un remarquable effort de clarification dans sa conception et dans sa présentation.

Nous rappellerons quelles ont été les étapes de la mise en oeuvre de la politique contractuelle en 1994 et les grands traits du projet de budget pour 1995 avant d'examiner quelles sont les nouvelles priorités de la politique de la ville et les défis qu'elle doit relever.

(1) Effort financier consacré à la politique des villes et au développement social urbain - Projet de loi de finances pour 1995.

I - LA MISE EN PLACE DE LA POLITIQUE CONTRACTUELLE EN 1994 CONDITIONNE LES ÉVOLUTIONS DU BUDGET EN 1995

L'année 1994 a été marquée par la suite de la mise en oeuvre du plan de relance décidé à la mi-1993 et par la mise en place des instruments contractuels du XIème Plan (1994-1998).

Le budget pour 1995 de la politique de la ville reflète les choix de ce XIème Plan.

A. LES SUITES DU PLAN DE RELANCE

Pour faire face à une situation dangereusement dégradée et à la menaçante absence de moyens qui se faisait jour, le Gouvernement a décidé, dès le printemps 1993, de dégager une enveloppe de 5,2 milliards de francs de crédits d'investissement dans le cadre d'un plan de relance spécifique. Les crédits ont été mis en place au budget des Charges communes par la loi de finances rectificative du 22 juin 1993.

Les objectifs poursuivis par le plan de relance sont de favoriser une reprise rapide de l'activité dans certaines branches en difficulté, notamment le bâtiment et les travaux publics. Les moyens d'investissement consacrés à la politique de la ville, dans le cadre de ce plan, visent à la restructuration de services publics de proximité et l'implantation de nouveaux équipements ainsi qu'à l'aménagement des espaces publics et l'accélération de la réhabilitation des logements HLM.

Les autorisations de programme ont été réparties entre les différents ministères concernés à hauteur de 2,23 milliards de francs en 1993 et 2,85 milliards de francs en 1994.

Le solde, soit 103,5 millions de francs, sera financé en 1994 par transfert sur les dotations des Affaires sociales et de la santé ainsi que sur celles du ministère de l'Industrie.

La programmation de ces crédits relève des administrations centrales (51 %), de la mise en oeuvre des grands projets urbains (11,2 %), mais aussi, pour une large part, des enveloppes déconcentrées affectées aux préfets (37 %).

Les trois enveloppes s'élèvent ainsi sur 1993 et 1994 à :

- 2.672 millions de francs pour les crédits gérés au niveau national,

- 1.992 millions de francs pour l'enveloppe des crédits déconcentrés,

- 606 millions de francs pour les grands projets urbains.

Ces crédits ont permis de financer des opérations de rénovation et de réhabilitation sur des équipements qui sont tous situés dans des quartiers en difficulté.

A la fin de 1994, le taux d'engagement et de démarrage des chantiers d'intérêt national dépasse les 80 % et toutes les opérations financées sur des enveloppes déconcentrées sont, à quelques exceptions près, engagées, voire achevées.

Les services publics et équipements de proximité sont le premier secteur concerné : des travaux ont été engagés dans 20 établissements relevant des services judiciaires, 150 bureaux ou commissariats de police, 20 bureaux de poste ainsi que 102 centres sociaux ou crèches. Un programme exceptionnel de réhabilitation a porté sur 28 écoles maternelles et primaires.

B. LA MISE EN PLACE DE LA POLITIQUE CONTRACTUELLE

1. Les données essentielles du XIème Plan

Le XIème Plan qui sera mis en oeuvre sur la période 1994-1998 permettra de diriger des moyens d'intervention d'un montant de **12,980 milliards de francs** (1) en faveur de la politique de la ville sur cinq exercices budgétaires.

Ce financement résulte des efforts conjugués de l'Etat et des régions dans le cadre des contrats de plan.

Hors DOM-TOM, **8,770 milliards de francs** sont **dégagés par l'Etat** en cinq ans dans le cadre des crédits contractualisés relevant des différents ministères concernés :

(1) Hors DOM TOM.

Crédits contractualisés de l'Etat dans le cadre du XIème Plan
(en millions de francs)

	Crédits ville	Crédits logements	GPU (1)	Total
Métropole	2.597,20	3.917,80	2.250	8.765
DOM-TOM	400,00	400,00	-	800,00
Total	2.997,20	4.317,80	2.250,00	9.565,00

(1) Grands Projets Urbains.

- Les **crédits d'intervention** spécifiques à la ville passent de 1,268 milliard de francs dans le Xème Plan à 2,6 milliards de francs dans le XIème Plan, soit **un quasi-doublement sur la période** ;

- En ce qui concerne les **investissements**, ils portent pour les cinq prochaines années sur **3,92 milliards de francs** au titre des opérations de rénovation de l'habitat financées par le ministère du logement et sur **2,2 milliards de francs** pour les sites à restructurer autour des grands projets urbains (GPU).

L'effort des régions s'élève à 4,22 milliards de francs sur la période, soit un montant à peu près égal à la moitié de celui de l'Etat. La région d'Ile-de-France représente un apport de **2,237 milliards de francs** comparable aux engagements de l'Etat (2,737 milliards de francs).

Cette participation financière des régions permet une amplification particulièrement significative des moyens mis à disposition de la politique de la ville. L'effort global des 22 régions de métropole représentent un quasi-quadruplement des engagements par rapport au Xe plan : la moitié des régions augmente de manière très nette leur participation.

La participation des régions dans les contrats de plan Etat-région 1994-1998

(en millions de francs)

Régions	Xème Plan	XIème Plan
Alsace	20	25
Aquitaine	15	210
Auvergne	-	30
Bourgogne	21,75	50
Bretagne	25	35
Centre	10	105
Champagne-Ardennes	12,5	43
Corse	12,5	26,4
Franche-Comté	20	35
Ile-de-France	175	2.237
Languedoc-Roussillon	30	45
Limousin	7,1	21
Lorraine	30	38
Midi-Pyrénées	25	190
Nord-Pas-de-Calais	205	305
Basse Normandie	12,5	25
Haute-Normandie	27	115
Pays de-Loire	49	56
Picardie	60	150
Poitou Charentes	15	36
Provence-Alpes-Côte d'Azur	182,5	209,5
Rhône-Alpes	50	228
Total des engagements	1.004,85	4.214,9

2. La mise en place des nouveaux instruments contractuels

L'année 1994 voit l'achèvement de la mise en place technique des instruments contractuels de la politique de la ville.

Les **contrats de ville** qui correspondent dans leur durée aux contrats de plan Etat-régions ont remplacé les multiples procédures qui avaient été instituées dans le cadre du Xème Plan.

Votre rapporteur avait rappelé dans son rapport de l'année dernière la diversité des instruments mis en oeuvre antérieurement dans le cadre de la politique de la ville.

Ces instruments étaient les suivants :

- Les *conventions de développement social des quartiers* (DSQ), au nombre de 271, bénéficiant à 387 quartiers en France métropolitaine et à 25 dans les départements et territoire d'Outre-mer, conclues dans le cadre des plans Etats-régions et circonscrites au périmètre d'un quartier ;

- Les *conventions de quartier* au nombre de 136, bénéficiant à 159 quartiers conclues directement entre l'Etat et les communes ;

- Les *conventions ville-habitat*, au nombre de 113, sont mises en oeuvre au profit des villes petites et moyennes ;

- Les *contrats de ville*, au nombre de 13, conclus à titre expérimental à partir de 1990, ayant vocation à regrouper l'ensemble des communes concernées par des dysfonctionnements urbains et à mettre en oeuvre un projet global de développement.

L'un des principaux reproches que l'on pouvait adresser au précédent dispositif, principalement fondé sur les conventions DSQ, est d'avoir par trop enfermé l'action de la politique de la ville à l'intérieur du périmètre des quartiers empêchant ainsi d'appréhender à une échelle plus globale (l'agglomération ou le bassin d'emploi) les mécanismes de l'exclusion. Par ailleurs, ils ont pu contribuer à un effet de "ghettoïsation" en stigmatisant plus encore certains quartiers dont l'image était déjà passablement ternie.

Pour remédier à ces inconvénients, le Gouvernement a recentré la politique de la ville autour d'un instrument juridique essentiel : le contrat de ville. Néanmoins subsistent également à titre subsidiaire les *Programmes d'aménagement concertés du territoire* (PACT) urbains, les *Conventions de sortie des opérations de quartier* du Xème Plan et les *Grands projets urbains* (GPU).

a) *Les 214 contrats de ville*

L'ensemble des 214 contrats de ville prévus auront été signés d'ici la fin de l'année avec les communes ou groupements concernés : ils constituent le prolongement des 22 contrats de plan Etat-région pour lesquels ils précisent les enveloppes financières respectives affectées par l'Etat et la région sur les sites retenus. Le département peut participer, le cas échéant, à ce dispositif en passant un contrat avec les villes concernées.

Une liste de 185 agglomérations susceptibles de faire l'objet d'un contrat de ville a été arrêté par le Comité interministériel des villes du 29 juillet 1993.

Toutes les agglomérations, comprenant un ou plusieurs quartiers en difficulté ont vocation à un engagement dans un

programme pluriannuel avec l'Etat ainsi qu'avec les principaux partenaires de la politique de la ville.

La procédure aura parfois pu sembler lente dans sa mise en place : il n'est pourtant nul besoin de souligner que tout repose sur une mise en oeuvre chronologique de dispositifs de plus en plus précis. Au préalable, les 22 contrats de plan "Etat-régions" ont servi de cadre de référence en précisant la liste des sites à soutenir dans chaque région et en inscrivant les engagements financiers généraux de la collectivité locale.

Ce n'est qu'en seconde instance qu'interviennent les contrats de ville qui précisent, sur chaque agglomération, les quartiers, sites ou îlots qui font l'objet d'une action spécifique ainsi que les engagements pluriannuels (1) de l'Etat, de la Région, de la commune ou des organismes intercommunaux concernés.

Les contrats sont co-signés par les conseils régionaux et les conseils généraux dans près de la moitié des cas, par le Fonds d'action sociale dans les deux tiers des contrats ainsi que, le cas échéant, par les caisses d'allocations familiales, les organismes de logements sociaux ou la Caisse de Dépôts et Consignations. Ce foisonnement n'est pas toujours un élément de simplicité comme on le verra ultérieurement.

Le nombre total de contrats finalement conclus est supérieur à celui des sites initialement retenus en raison de la difficulté, dans certains cas, de mettre en place un seul contrat à l'échelle de certaines agglomérations, notamment dans la région Ile-de-France, en raison de l'absence de structure intercommunale adaptée.

Au total, ce seront **1.500 sites en difficulté** bénéficiant d'actions de prévention et **750 quartiers sensibles** visés par les interventions du titre des contrats de ville qui seront ciblés dans le XIème Plan au lieu de 546 dans le Xème Plan.

b) Les grands projets urbains

11 sites ont été retenus par le comité interministériel de la ville du 4 août 1994 en tant que grands projets urbains faisant l'objet d'un programme spécifique dans le cadre de la politique de la ville (2).

(1) Toutefois, s'agissant des crédits ordinaires de l'Etat, il est seulement prévu une "annexe récapitulative" qui n'a pas force impérative compte tenu du principe de l'annualité budgétaire.

(2) Sites GPU : Argenteuil, Aulnay-sous-Bois, Clichy-Montfermeil, Gennevilliers, Grigny, Le Mantois, Saint Denis-Aubervilliers-La Courneuve, Marseille, Roubaix-Tourcoing, Vaulx-en-Velin, Vénissieux.

Les quartiers inscrits à ces programmes pour lesquels l'initiative relève de l'Etat, sont de vastes territoires concentrant un nombre élevé de logements sociaux et qui requièrent une intervention lourde mettant en jeu des opérations de désenclavement, de construction d'équipements publics, voire de certaines démolitions de bâtiments, toutes actions nécessaires pour assurer la requalification urbaine de ces quartiers.

Chaque GPU sera placé sous la coordination d'un "comité de pilotage". Compte tenu de l'ampleur et de la durée de réalisation des projets, ces comités prendront la forme d'un groupement d'intérêt public, d'une société d'économie mixte ou d'un établissement public d'aménagement. Des sociétés d'économie mixte locales ou nationales joueront le rôle d'opérateurs pour les actions de transformation ou d'aménagement urbain en particulier.

En 1994, ont été mises en place, sur chacun des sites, des équipes chargées d'appréhender les enjeux locaux, de recenser les actions à conduire dans les divers domaines d'action et d'assurer la mise en articulation avec les contrats de ville

Trois groupements d'intérêt public relatifs à Argenteuil, à Marseille et au Mantois seraient installés d'ici la fin de l'année.

Les GPU devraient mobiliser **2,25 milliards de francs** d'ici la fin du XIème Plan sous forme de crédits contractualisés dans les régions Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Provence Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes. Les conseils régionaux concernés sont associés à cette démarche. Une enveloppe de 77,2 millions de francs a déjà été réservée par le Conseil régional d'Ile-de-France.

c) Les autres contrats au titre de la politique de la ville

Trois autres catégories de contrats spécifiques demeurent mis en oeuvre dans le cadre de la politique de la ville.

- S'agissant des départements d'outre mer et de la collectivité territoriale de Mayotte, les *conventions de développement social*, au nombre de 14, permettent d'assurer des interventions auprès de sites urbains qui, sans être éligibles à la procédure des contrats de ville, présentent des situations de pauvreté et pour certains d'insalubrité certaine.

- Les *programmes d'aménagement concertés du territoire (PACT) urbains*, au nombre de 26, concernent des bassins

économiques entiers ou des agglomérations caractérisées par le déclin d'une activité de mono-industrie.

Les PACT urbains, qui avaient été institués par les comités interministériels d'aménagement du territoire du 17 novembre 1988 et du 10 février 1989, ont été maintenus sur la période 1994-1998. Ils donnent lieu à l'élaboration d'une convention d'application entre l'Etat et les collectivités locales. Dans un certain nombre de cas, les périmètres d'intervention des PACT urbains comprennent des communes qui relèvent du champ d'action des contrats de ville et font donc l'objet de modalités de financement conjointes. En l'absence de contrats de ville, l'action du ministère de la ville consistera essentiellement à assurer les frais de fonctionnement des équipes de maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale déjà installées sur les sites en question et d'assurer la continuité des opérations engagées.

- Les *conventions de sortie* des opérations de "développement social des quartiers", concernent les quartiers qui ont bénéficié d'interventions au titre du Xème Plan mais qui n'entrent plus, pour la période à venir, dans le champ des contrats de ville ou des PACT urbains. Dans ce cas, la convention de sortie, financée sur les crédits des contrats de plan Etat-régions, permettra sur deux ou trois ans au plus, d'assurer un dispositif de sortie permettant d'achever les opérations en cours et de conforter les résultats obtenus.

61 quartiers sont concernés dont 8 dans la région Ile-de-France, 43 dans les autres régions et 10 outre-mer.

C. LES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE EN 1995

L'effort financier relatif à la politique de la ville en 1995, tel qu'il est recensé dans le jaune budgétaire, s'élève globalement à **8,28 milliards de francs**.

Crédits spécifiques de la politique de la ville

(en millions de francs)

	LFI 1994 (AP ou DO)	PLF 1995 (AP ou DO)
CRÉDITS SPÉCIFIQUES VILLE		
Fonds social urbain	(1)	100,00
Prévention de la délinquance	137,00	53,50 (2)
Fonctionnement de la DIV	42,65	42,89
CAS-FARIF	170,00	175,00
Services publics de quartier	104,30	105,00
1 % associatif	15,48	15,50
Etudes	8,00	6,11
Partenariat national	15,00	15,00
Développement social des quartiers	-	-
Contrats de ville (*)	419,15	629,30 (2)
Total crédits spécifiques	911,58	1.142,30
CRÉDITS CONTRACTUALISÉS RELEVANT DE DIVERS MINISTÈRES		
FAS	100,00	113,00
Logement (ligne fongible)	1.014,20	1.014,20
Logement (réhabilitation)	80,00	80,00
FIAT, Pact Urbain	70,00	85,00
Autres ministères	1.300,00 (3)	758,35 (3)
Total crédits contractualisés	2.564,20	2.050,55
CRÉDITS RELEVANT DE DIVERS MINISTÈRES CONCOURANT À LA POLITIQUE DE LA VILLE		
Equipement/Logement	191,00	186,40
Culture	19,50	39,50
Intérieur	9,90	8,82
Aménagement du territoire	260,00	291,00
Travail	590,00	630,30
Education nationale	677,23	788,43
Jeunesse et Sports	45,28	61,38
DOM-TOM	90,00	90,00 (3)
Affaires sociales	661,80	892,66
Justice	76,40	99,43
FAS	100,00	170,00
Total crédits non contractualisés	2.721,11	3.257,92
Total politique de la ville (hors solidarité urbaine)	6.196,89	6.450,77
SOLIDARITÉ URBAINE		
DGF - Dotation de solidarité urbaine	1.260,00	1.300,00 (3)
Fonds de solidarité des communes de l'Ile-de-France	530,00	530,00
Dotation particulière de solidarité urbaine	-	-
Total solidarité urbaine	1.790,00	1.830,00
TOTAL GÉNÉRAL	7.986,89	8.280,77

(1) Non doté en loi de finances initiale 1994 abondé en cours d'année 1994 à partir des crédits du plan de relance.

(2) Les crédits contractualisés de la prévention de la délinquance dans les contrats de ville sont inscrits en 1995 dans le chapitre 46-60-10 à hauteur de 102,6.

(3) Estimation.

1. Présentation générale de l'effort financier

Hors transfert au sein de la dotation globale de fonctionnement (1), les crédits relatifs à la politique de la ville s'élèveront à **6,45 milliards de francs** en 1995 au lieu de 6,20 milliards de francs en 1994 ; leur progression de 4,1 % est supérieure à celle des charges du budget général (+ 2,8 %) et à l'inflation prévisionnelle (+ 1,8 % en moyenne annuelle).

Ces sommes peuvent être sommairement décomposées de la manière suivante :

- 953 millions de francs relèvent, en dépenses ordinaires et autorisations de programme, du fascicule budgétaire bleu relatif à la ville et sont donc placés directement sous l'autorité du **département ministériel** ;

- 175 millions de francs sont financés par le **Fonds d'aménagement de la région d'Ile-de-France (FARIF)** constitué comme un compte d'affectation spéciale et alimenté par la taxe sur les bureaux en Ile-de-France ;

- 2,050 milliards de francs (31,7 %) représente l'ensemble des crédits "**contractualisés**" relevant des différents ministères et intégrés dans les engagements ou récapitulés dans les annexes de contrats de plan ;

- 3,258 milliards de francs (50,5 %) sont des **crédits inscrits dans les budgets de divers ministères concernés** et dont la gestion relève de la compétence de ces derniers, même si par nature ils concourent à la politique de la ville. Ces crédits ne sont pas inscrits dans les contrats de ville ; tel est le cas, par exemple, des primes des enseignants dans les zones d'éducation prioritaires urbaines (ZEP).

2. Le renforcement des dépenses de fonctionnement

Le budget 1995 marque une réorientation des dépenses d'investissement vers les dépenses de fonctionnement.

L'ensemble des crédits de fonctionnement concourant à la politique de la ville ont augmenté de 26 % entre 1994 et 1995 pour atteindre 707 millions de francs dans l'actuel projet de budget (dont 681 millions de francs de dépenses ordinaires inscrits dans le "bleu")

(1) La dotation de solidarité urbaine et le Fonds de solidarité Ile-de-France constituent des mouvements internes de transfert au sein des dotations de l'Etat aux collectivités locales.

ville). **Entre 1993 et 1995, les crédits de fonctionnement ont ainsi quasiment doublé.**

Le Gouvernement a ainsi nettement choisi de mettre l'accent sur l'amélioration de la vie quotidienne dans les quartiers et le soutien aux initiatives économiques et sociales sur le terrain.

Ces dépenses de fonctionnement recouvre notamment les actions en faveur de la prévention de la délinquance et de la présence des services publics dans les quartiers.

Il apparaît en effet de plus en plus important que l'Etat s'assure de la capacité d'animer les équipements sociaux et sportifs déjà mis en place ainsi que de rechercher un fonctionnement des services publics de proximité mieux adapté aux besoins des quartiers tout en respectant le principe de continuité qui devrait s'imposer sur tout le territoire national.

3. Le maintien de l'effort de réhabilitation

L'effort de restructuration et de rénovation des quartiers dégradés n'est pas pour autant abandonné : plus de 1,9 milliard de francs sont consacrés à ces actions, dans le cadre des contrats de ville, notamment par l'action du ministère du logement.

Il convient de rappeler que 5 milliards de francs doivent être consacrés au cours du XIème plan (1994-1998) pour permettre la réhabilitation des immeubles HLM les plus obsolètes.

Par ailleurs, les GPU donneront lieu à des opérations spécifiques destinées à améliorer la desserte pour les transports en commun dans les quartiers excentrés ou la création de voiries adaptées afin de désenclaver certains sites en difficulté.

Les crédits d'investissement sont largement inclus dans les crédits contractualisés des différents ministères. Ainsi, les dépenses de réhabilitation au titre des logements HLM, recensées sous la "ligne fongible" (*chapitre 65-48*) du bleu du logement avec, 1,01 milliard de francs en 1995, représentent près de la moitié des ces crédits contractualisés.

S'agissant des crédits d'investissement spécifiques inscrits au ministère de la ville, 272 millions de francs sont prévus en autorisations de programme pour 1995 contre 191 millions de francs en loi de finances initiale pour 1994.

Enfin, il faut ici apporter quelques précisions sur les interventions de la Caisse des dépôts et consignations.

Celle-ci intervient dans le cadre d'un protocole d'accord signé le 16 mars 1994 avec le ministère des affaires sociales de la santé et de la ville, pour la mise en place d'un programme qui lui est propre : le **programme développement solidarité**. Celui-ci comprend deux aspects :

- les **prêts projets urbains (PPU)**, financés sur le livret A, assurent le financement privilégié des actions d'investissement et de restructuration. Leur enveloppe est fixée à 1,4 milliard de francs en 1995. Ils viennent s'ajouter aux autres prêts de droit commun financés sur le livret A, c'est-à-dire les prêts pour la construction de logements et la réhabilitation de logements HLM ;

- de plus, la Caisse des dépôts finance, sur ses fonds propres, le programme "50 quartiers HLM" ainsi que diverses opérations de revalorisation de quartiers qui accompagnent les objectifs de contrats de villes ou les grands projets urbains. Le programme "50 quartiers HLM" vise à apporter les services d'une équipe composée d'une dizaine d'experts, en appui aux maîtrises d'ouvrages locales des projets urbains, pour améliorer les méthodes de traitement des quartiers sensibles.

S'agissant des sites urbains prioritaires, ils sont choisis par la Caisse en fonction des difficultés qu'ils rencontrent, mais aussi des potentiels de développement qu'ils recèlent : ils bénéficient des services d'ingénierie urbaine et de soutien technique des directions régionales de la Caisse dans le cadre de conventions programmes au nombre de six aujourd'hui (1).

(1) Marseille, Port de Bouc, Toulouse, Vaulx-en-Velin, Amiens et Aulnay-sous-Bois

II - UNE NOUVELLE HIERARCHIE DES PRIORITES FACE A DES DEFIS AGGRAVES PAR LA CRISE

Le XIème plan (1994-1998) marquera un effort réel pour renforcer les dépenses de fonctionnement dans les quartiers dégradés. Le risque pourrait être de financer sans ligne directrice des associations insuffisamment représentatives ou peu fiables. Cependant, le Gouvernement a défini quelles devraient être les priorités de la politique de la ville : le jaune budgétaire met ainsi l'accent sur la prévention de la délinquance, la présence des services publics, l'intégration par l'école et les aides à l'emploi.

Il n'en demeure pas moins que, s'agissant de la mise en oeuvre de la politique contractuelle, de la présence de l'Etat, ou de l'action administrative quotidienne, la politique de la ville se heurte à des contraintes que la crise économique a alourdies.

A. UN NOUVEL ENSEMBLE DES PRIORITES

Au fur et à mesure que se mettent en place les nouveaux contrats de ville, se dessinent les objectifs d'une politique de la ville plus soucieuse de faciliter les conditions de vie quotidienne des habitants dans les quartiers sensibles.

1. La prévention de la délinquance

Les "contrats d'actions de prévention", les "opérations de prévention été", le développement des maisons de justice et le renforcement de l'ilotage policier sont les moyens privilégiés par les contrats de plan pour faire assurer le respect du droit et maintenir une véritable cohésion sociale.

a) Les "contrats d'actions de prévention" (CAP)

Les CAP sont passés entre l'Etat et les villes dotées d'un conseil communal de prévention de la délinquance, au nombre de 823 aujourd'hui. A partir du début de 1994, les CAP sont intégrés dans les contrats de ville, lorsqu'il en existe, ou conclus de façon autonome dans les autres communes pour une durée de cinq ans.

Les priorités d'action des conseils communaux dans le cadre des CAP ont été rappelées par circulaire du Premier ministre du 25 mai 1994 : il s'agit tout d'abord d'encourager les initiatives de **lutte contre la drogue et de prévention de la toxicomanie** : des actions d'information en milieu scolaire sont notamment conduites en partenariat avec l'Education nationale et le personnel enseignant. Parmi les autres priorités, sont prévues les mesures de **prévention de la récidive et d'aide aux adultes** pour "*assumer leurs responsabilités d'autorité et d'éducation*".

Sur le **plan budgétaire**, les moyens consacrés aux CAP ont été sensiblement accrus depuis deux ans : 137 millions de francs en 1994 et 131 millions de francs en 1993 contre 119 millions de francs en 1992. Pour 1995, la baisse des crédits de 112 millions de francs en 1994 à 77 millions de francs en 1995 constatée sur le budget de la ville (*chapitre 46-60, article 40*), est purement "optique", puisque ce chapitre ne portera plus désormais que sur les CAP conclus en dehors des contrats de ville.

En effet, les actions contractualisées de prévention de la délinquance seront dorénavant financées sur les subventions de fonctionnement accordées au titre des contrats de ville (*chapitre 46-60, article 10*) qui passent de 236 millions de francs en 1994 à **463 millions de francs en 1995**.

b) Les "opérations prévention été"(OPE)

Mises en place en 1982 sous la pression des événements qui se déroulaient dans les banlieues, les "opérations prévention été" (OPE) se sont développées et enrichies au point de devenir **un élément assez exemplaire des effets positifs de la politique de la ville** conçue dans une dimension interministérielle.

Ces opérations permettent la prise en charge des jeunes des quartiers sensibles, âgés de 13 à 18 ans, et susceptibles de connaître des difficultés pendant la période d'inactivité des vacances scolaires d'été.

Une circulaire du Premier Ministre, en date du 18 avril 1994, a fixé les orientations des OPE pour le XIème plan, en insistant tout particulièrement sur la nécessité de toucher, à travers ces opérations, **les populations jeunes les plus exposées et les plus marginalisées**. La circulaire précitée recommande donc de mieux repérer les jeunes en difficulté, de privilégier une approche territoriale de la prévention, d'associer l'entourage des jeunes au montage des actions, de développer la formation du personnel

d'encadrement et de coordonner, au mieux, les OPE avec les autres programmes de la politique de la ville.

La réussite des OPE passe par une intense concertation interministérielle et une mobilisation très large des associations et partenaires intéressés.

Sur le plan interministériel, une cellule nationale comprenant douze représentants est relayée, pour chacun des trente six départements concernés, par une cellule opérationnelle issue du conseil départemental de prévention de la délinquance et placée sous l'autorité du préfet.

La réussite des OPE repose également sur la qualité d'un encadrement expérimenté disposant d'une réelle compétence en matière socio-éducative, culturelle et sportive. Sont ainsi mobilisés les fonctionnaires qui animent les centres de loisirs ou d'animation jeunesse, les associations relevant de la police nationale ou les associations socio-culturelles des maisons d'arrêt. Participent également et très activement, les entreprises d'insertion et les associations intermédiaires, les associations humanitaires, les associations des jeunes ou de quartiers et les clubs de prévention. Au total, ce sont à 500 communes, 3.000 associations, 11 ministères et de nombreux animateurs appartenant à la police et à l'armée, que ces opérations ont dû leur succès renouvelé de cette année.

En 1994, **600.000 jeunes ont bénéficié des opérations de prévention** été contre 535.000 en 1993. Sept nouveaux départements ont été concernés par le dispositif. Les moyens financiers engagés par l'Etat sont passés de 36 millions de francs en 1992 et 42,5 millions de francs en 1993 et à **52 millions de francs en 1994**. A cela, il convient d'ajouter la **participation financière presque équivalente des collectivités locales**, estimée à près de 48 millions de francs, dont 10 millions de francs versés par les départements.

Dans le **budget 1995**, il est d'ores et déjà prévu sur le seul budget de la Ville une dotation de 26 millions de francs (*chapitre 46-60, article 50*) pour les OPE de l'été prochain, soit une hausse de 4 % par rapport à l'année dernière. Ces crédits seront évidemment complétés par les apports des divers ministères concernés.

c) La présence de la police et de la justice

• Le **Ministère de la Justice** vise à la prévention de la récidive et au traitement de la petite délinquance par un **renforcement du traitement en temps réel des procédures**

pénales ainsi que par le développement de la **médiation pénale** : celle-ci consiste "*à rechercher, grâce à l'intervention d'un tiers, une solution librement négociée entre les parties à un conflit né d'une infraction*".

Les "maisons de justice" ou antennes de justice, auxquelles participent les barreaux, visent à permettre sur le terrain le développement de la médiation pénale : **27 maisons de justice**, implantées dans les zones urbaines sensibles, fonctionnent aujourd'hui dans **huit départements** et 10 sont encore en projet. Les crédits de fonctionnement de ces institutions devront être suffisamment abondés pour permettre leur fonctionnement dans des conditions correctes (1).

• S'agissant de la **police**, un effort significatif est consacré au développement de l'**ilotage policier** qui s'avère en général efficace : 4.298 ilotiers (dont 804 à temps partiel) assurent, à ce jour, une présence policière dans 2.512 îlots situés au sein des quartiers sensibles. Le nombre d'ilotiers a été augmenté de 12 % en un an.

L'action de proximité des ilotiers risque parfois d'être desservie par le respect d'horaires "traditionnels" qui ne correspondent pas toujours au moment où les actes de délinquance sont les plus nombreux.

Il a été indiqué à votre rapporteur que des expériences avaient été conduites dans certaines communes pour assurer l'ilotage jusqu'à 23 heures, au lieu de 18 heures traditionnellement, ce qui avait permis des résultats nettement plus favorables.

L'action dans les quartiers sensibles passe aussi par des opérations ponctuelles et plus fréquentes de sécurisation par les compagnies républicaines de sécurité. Les événements récents intervenus à Amiens conduisent néanmoins à souligner les limites de ce type d'opération en cas d'incidents, lorsqu'elles ne sont pas conduites avec toute la rigueur nécessaire.

2. La présence renforcée des services publics

L'Etat ne peut que perdre en légitimité s'il n'apparaît pas suffisamment présent dans les quartiers sensibles. Le renforcement de sa présence passe par la valorisation de la mission des agents publics chargés de la ville et par une meilleure adaptation des services publics aux contraintes des quartiers.

(1) Il semble d'ailleurs à votre rapporteur que les maisons de justice pourraient être financées aussi bien sur les crédits relatifs aux services publics de proximité que sur les crédits relatifs à la prévention de la délinquance.

a) Un service public de la ville

• **Les sous-préfets à la ville**, qui sont au nombre de 30 dont 11 sous-préfets chargés exclusivement des problèmes de la ville, jouent un rôle particulièrement important dans la politique de la ville.

Leur mission est entendue très largement par la lettre de mission commune du Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire et du Ministre d'Etat, Ministre des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville.

La mission des sous-préfets à la ville comporte les points suivants :

- **susciter, animer et coordonner les projets de l'Etat** et des collectivités locales dans le cadre de la politique contractuelle de la ville ;

- **mobiliser et responsabiliser** l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat pour la mise en oeuvre de la politique de la ville ;

- **restaurer la présence de l'Etat** dans les quartiers en veillant à la qualité de l'accueil et à la bonne insertion des services publics dans les quartiers ;

- **mobiliser les différentes actions mises en oeuvre** par les ministères pour les mesures qui intéressent les quartiers sensibles ;

- **veiller à la gestion efficace** de la politique de la ville.

La latitude d'action des sous-préfets chargés de la ville est extrêmement dépendante de l'action des chefs de service départementaux déconcentrés et de celle des sous-préfets d'arrondissement dont le ressort territorial recouvre des sites relevant de la politique de la ville. En tout état de cause, ils constituent, sous l'autorité du Préfet, un maillon important de la politique de la Ville, qui mériterait d'obtenir une meilleure reconnaissance au niveau de leur statut.

• **Les 4.500 appelés du service national** affectés à la politique de la ville jouent incontestablement un rôle qui n'est pas seulement d'appoint pour le renforcement de la présence du service public.

2.500 jeunes sont ainsi affectés dans les écoles et 2.000 dans les quartiers. En 1995, le ministère de la Défense a accepté d'ouvrir 1.000 postes supplémentaires malgré les besoins propres de l'armée.

La formule du "service ville" remporte un incontestable succès qui a parfois pu surprendre les autorités militaires : 17.500 jeunes ont ainsi déposé leur candidature pour faire un service national ville en 1994.

Le profil des appelés aujourd'hui sur le terrain est assez varié et il serait assez largement erroné de croire que les postes proposés sont toujours des postes faciles. Dans certains cas, les sous-préfets à la ville ont pu mettre en place des formations spécifiques pour que les appelés du service "ville" connaissent mieux les sites dans lesquels ils évoluent ainsi que les populations qu'ils vont côtoyer. Ce type de formation apparaît, en effet, indispensable.

- Enfin, la présence de l'Etat ne sera pas parfaitement assurée tant que les fonctionnaires les plus compétents ne retireront pas un **avantage significatif en termes de carrière ou de rémunération** d'un passage dans une administration située dans un quartier en difficulté.

Votre rapporteur est au demeurant relativement sceptique sur la possibilité d'attirer vers les quartiers réputés sensibles, de fonctionnaires, notamment d'enseignants, déjà expérimentés, sauf à consentir à des incitations financières très significatives.

En revanche, des solutions originales peuvent être développées : ainsi l'article 16 de la *loi du 25 juillet 1994 relative à l'organisation du temps de travail, aux recrutements et aux mutations dans la fonction publique* a-t-il créé un **droit de mutation prioritaire** en faveur des fonctionnaires qui accomplissent une durée minimale de service dans un quartier difficile. Un avantage spécifique d'ancienneté est attribué en outre à ces personnels.

L'objectif est de permettre à l'agent qui travaille dans un quartier difficile de bénéficier d'une augmentation immédiate de traitement, d'un déroulement de carrière accéléré et d'une mutation prioritaire dans le poste de son choix à l'issue d'une période d'affectation dans une banlieue difficile.

Ce type de dispositif est en phase avec les expériences vécues dont votre rapporteur a été informé, et qui montrent que les fonctionnaires ou les travailleurs sociaux peuvent parfois connaître une perte de motivation assez sensible, après quelques années d'un

investissement personnel très fort, en raison d'un sentiment d'impuissance face à l'ampleur des problèmes à résoudre.

b) Un fonctionnement adapté des services publics

Des "*groupes de projets de service public de proximité*" sont constitués pour permettre une adaptation du service rendu par les diverses administrations aux réalités du terrain et aux contraintes propres de chaque quartier. Les projets de service public ainsi élaborés peuvent prévoir l'adaptation des horaires d'ouverture, l'amélioration de l'accueil, de la sécurité ou de l'information administrative.

La mise en oeuvre de ces projets requiert des crédits appropriés pour assurer notamment les frais de fonctionnement des établissements et régler les indemnités de vacation aux agents de l'État qui en assurent le fonctionnement en dehors des heures de service traditionnelles.

Ces crédits (*chapitre 37-82*) s'élèveront à 105 millions de francs en 1995, soit une hausse de 0,7 % par rapport à 1994.

3. Le soutien à l'intégration par l'école

- s'agissant de l'enseignement, l'effort provient essentiellement du ministère de l'Éducation nationale qui dès 1982 a mis en place des **zones d'éducation prioritaire (ZEP)** pour lutter contre l'échec scolaire qui constitue le premier facteur d'exclusion.

La carte des ZEP, qui ne coïncide pas toujours avec celle des sites sensibles définie par les contrats de ville, recouvre aujourd'hui sur 554 zones, **6.340 écoles et établissements scolaires** scolarisant plus d'un million d'élèves. Les ZEP bénéficient de l'attribution de moyens importants pour assurer un encadrement adapté et alléger les effectifs dans les classes.

- le ministère de la ville joue un rôle plus spécifique pour l'opération "*école ouverte*" qui consiste à ouvrir des collèges et des lycées situés dans des quartiers sensibles pendant les vacances scolaires pour proposer aux jeunes de 11 à 18 ans des activités scolaires, éducatives, culturelles, sportives et de loisirs. Cette opération a concerné 20.000 jeunes en 1994 dans 125 établissements scolaires. 13,5 millions de francs ont été consacrés à cette opération en 1994, dont 2,5 millions de francs dégagés par le **Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leur famille (FAS)**.

Les actions de formation de ce fonds, financées à plus de 80 % par les régimes de prestations familiales, avaient connu certains errements qui avaient donné lieu à des observations de la Cour des Comptes en 1993. Dans le cadre d'un accord cadre, signé le 23 novembre 1993, le Fonds a fixé les conditions de son engagement financier au titre de la politique de la ville : en 1994, les engagements du FAS ont porté sur 283 millions de francs.

4. L'emploi

La lutte contre le chômage est évidemment au coeur de la politique de la ville même si par ses implications, elle dépasse largement le seul cadre de cette politique.

Les moyens mis en oeuvre spécifiquement dans les quartiers sensibles reposent sur les plans locaux d'insertion économique (PLIE), les entreprises d'insertion et la recherche d'un partenariat avec des entreprises privées.

- Les PLIE, au nombre de 30 (signés en 1993 ou avant cette date) permettent, en liaison avec les collectivités locales concernées, de recourir aux dispositifs d'insertion de droit commun (contrat emploi solidarité notamment) tout en prévoyant un accompagnement social particulier par des personnes particulièrement qualifiées.

Ces plans ont donné lieu à la mobilisation de **630 millions de francs en 1993**, dont 218 millions de francs engagés par l'Etat, 252 millions de francs par les collectivités territoriales et leurs groupements et 160 millions de francs au titre du Fonds social européen.

- Par ailleurs, le ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et le Fonds de garantie pour les structures d'insertion par l'économie apportent des aides aux **entreprises d'insertion** : 676 de ces entreprises étaient subventionnées au premier semestre 1994 pour 6.500 postes de travail environ.

- Enfin, l'Etat s'efforce de favoriser l'embauche de jeunes de quartiers défavorisés en partenariat avec de grandes entreprises.

Les autorités responsables des marchés publics ont été invitées, par une circulaire interministérielle du 29 décembre 1993, à prendre en compte une clause de "mieux disant social" pour l'attribution de ces marchés.

Il paraît encore trop tôt pour porter un jugement sur le succès de cette procédure. Il est à souligner, en tout cas, que le fait que cette clause ne soit pas reprise dans le code des marchés publics ne lui donne pas un caractère très contraignant.

Le ministère des Affaires sociales, de la santé et de la ville a par ailleurs conclu, le 27 avril 1994, une **charte de partenariat** avec l'Association des Maires de France, l'Union des fédérations d'organismes d'HLM ainsi que divers représentants socio-professionnels et syndicaux des secteurs du bâtiment des travaux publics et des services publics industriels et commerciaux ; il s'agit de faciliter l'emploi et l'insertion par le recrutement privilégié de jeunes des quartiers en difficulté sur les chantiers ouverts dans le cadre du XIème plan (1994-1998).

Enfin, il faut rappeler que des conventions nationales ont déjà été passées entre l'Etat et des sociétés industrielles (*Fichet-Bauche*), de service (*Générale des Eaux*) ou de la grande distribution (*Auchan, Casino*) pour embaucher des jeunes des quartiers prioritaires ou financer des postes de médiateurs sociaux.

Votre rapporteur a été informé des résultats d'une telle expérience dans une grande surface de la région parisienne qui portait sur 12 postes ouverts après pré-sélection : 2 des jeunes sélectionnés ne se sont pas présentés le premier jour ; 4 d'entre eux ont abandonné au cours du premier mois ; 6 d'entre eux ont été recrutés à l'issue de la période d'essai dont 4 sur un contrat à durée indéterminée et 2 sur un contrat à durée déterminée.

Il n'est pas inintéressant de souligner que parmi les personnes embauchées en définitive, on décomptait 5 jeunes filles et 1 jeune homme.

L'ensemble de ces actions appellent deux remarques :

- les recrutements effectués par les conventions de partenariat ou les entreprises d'insertion ne s'adressent pas toujours aux chômeurs de longue durée qui posent les problèmes de "désocialisation" les plus difficiles ;

- le traitement social du chômage joue un rôle essentiel mais n'assure pas une réelle autonomie financière des jeunes employés dans le cadre de ces contrats spécifiques par rapport à leur famille.

B. DES DEFIS A SURMONTER

On dispose de peu d'informations générales sur les caractéristiques des populations entrant dans le champ d'application de la politique de la ville. Ces données datent dans l'ensemble de 1990.

Durant le Xème plan, la population vivant dans les quartiers "DSQ" peut être estimée à 3 millions de personnes. Le nombre de personnes habitant dans les sites retenus dans le cadre des contrats de ville du XIème plan devrait atteindre 4 millions.

Plus de la moitié (55 %) des populations concernées résident dans les quatre plus grandes régions urbaines : Ile-de-France (21,6 %), Nord-Pas-de-Calais (13 %), Provence-Alpes-Côte d'Azur (10,8 %), Rhône-Alpes (9,6 %).

En 1990, le **taux de chômage** dans les quartiers sensibles était égal à près du **double de la moyenne nationale** (19,7 % contre 10,8 %).

La population active est peu qualifiée : 77 % de la population active est, soit employée, soit ouvrière (contre 59 % en moyenne nationale) ; le taux d'ouvriers non qualifiés est de 20 %.

Un tiers de cette population est âgée de moins de 20 ans et 34 % des personnes âgées de plus de 15 ans ne poursuivant pas d'études sont sans diplôme (contre respectivement 26,5 % et 26 % au niveau national).

La majorité des logements des quartiers prioritaires fait partie du patrimoine HLM : 55 % des ménages sont locataires de HLM (contre 14,6 % sur la France entière).

Ces chiffres moyens masquent des disparités fortes : ainsi, dans certaines cités, peuvent résider jusqu'à 60 % de chômeurs ; par ailleurs, la part de population d'origine étrangère non homogène peut également atteindre jusqu'à 60 %, même si les immigrés ne sont pas majoritaires, loin de là, dans tous les quartiers de la politique de la ville.

Mais, plus grave encore, la crise économique connue depuis 1992 a exercé de véritables ravages sur une population socialement déjà très fragilisée.

Même si l'on ne dispose pas de statistiques objectives un certain nombre de phénomènes semblent se développer de manière

inquiétante : on observe un rajeunissement de la délinquance et en particulier de la délinquance organisée ; sur le plan sanitaire, apparaissent parfois des symptômes de malnutrition, voire la réapparition de maladies que l'on croyait éradiquées telle que la tuberculose ; les structures familiales sont déstabilisées par le chômage : près d'une famille sur deux serait une famille monoparentale dans certains quartiers.

Dans certains cas, le chômage de longue durée aboutit à des formes de "désocialisation" rendant d'autant plus difficile la réadaptation ultérieure à la vie active. Il n'est pas exclu qu'un certain nombre d'enfants n'échappent de fait à l'obligation scolaire ; enfin, il apparaît une génération de jeunes qui n'auront jamais été confrontés aux contraintes d'un travail même temporaire et qui se trouvent aujourd'hui dépourvus de tout projet professionnel ou social.

Les quartiers sensibles n'ont pas le monopole de cette situation : un certain nombre de villes moyennes enregistrent des phénomènes analogues. **Mais les cités concentrent, plus que partout ailleurs, les "dégâts" sociaux de la crise qui seront beaucoup plus longs et difficiles à réparer qu'ils n'ont mis de temps à se propager.**

Ainsi, la politique de la ville sera-t-elle tenue de rechercher plus d'efficacité pour remédier à certaines lourdeurs de la politique contractuelle, favoriser une présence plus dynamique auprès des populations en difficulté et faciliter l'action administrative des acteurs de la politique de la ville.

1. Lutter contre une certaine lourdeur de la procédure contractuelle

La procédure en cascade des 22 contrats de plan Etat-régions et des 214 contrats de ville a pu être mise en place entre la mi-1993 et la fin de l'année 1994, ce qui ne paraît pas excessif compte tenu de l'ampleur de la tâche.

Cette procédure n'est pas allée sans lourdeur : la signature d'un contrat de ville peut ainsi donner lieu jusqu'à 40 réunions préalables.

Mais surtout, les financements croisés requis pour remplir les objectifs inscrits dans les contrats de ville, peuvent impliquer des contraintes administratives assez lourdes : les promoteurs de projets immobiliers ou les porteurs d'un projet professionnel ne comprennent pas toujours la nécessité de présenter les dossiers devant plusieurs "guichets" avant d'obtenir les subventions nécessaires.

La situation est compliquée par le fait que les régions ou les départements ne contresignent pas tous les contrats de ville : parfois le département peut passer une convention *ad hoc* avec la ville concernée sur des objectifs légèrement différents de ceux des contrats de ville passés avec l'Etat. Mme Simone Veil, Ministre d'Etat, a rappelé, lors de son audition par la commission, que des discussions étaient engagées par le ministère avec l'association des Présidents de conseils généraux afin de mieux coordonner les interventions.

Du point de vue de ceux qui sont impliqués dans les actions quotidiennes de la politique de la ville, **les divergences d'objectifs** entre l'Etat et les collectivités locales sont difficiles à comprendre lorsqu'elles apparaissent, même si elles sont relativement rares. Le risque est également de déboucher sur une certaine dispersion des moyens financiers, faute d'un respect rigoureux du cadre de référence constitué par le contrat de ville pour lutter contre les exclusions.

Est-ce à dire que la politique contractuelle manquerait d'efficacité ? Assurément non, puisqu'elle est le corollaire logique de la décentralisation et qu'elle est le meilleur garant d'une mobilisation financière plus forte grâce aux financements croisés.

Au demeurant, le manque de coordination ne s'observe pas seulement au niveau institutionnel mais parfois aux échelons d'exécution de la politique de la ville : l'action des assistantes sociales, des personnels d'association, des services publics se conjuguent sur le terrain, au gré des initiatives de chacun, avec un foisonnement assurément positif, mais qui peut nuire à la compréhension des actions.

Si la politique contractuelle mérite d'être conservée, parce qu'elle est l'instrument rendu nécessaire par la décentralisation, il convient que les chevauchements de compétence qu'elle entraîne et les consultations préalables que requiert sa mise en oeuvre ne fassent pas perdre de vue l'objectif commun : la lutte contre l'exclusion dans les quartiers difficiles.

Le Gouvernement est conscient des risques de lourdeur : les préfets ont été autorisés par une circulaire de 1994 à "décroiser" les financements avec les régions. Le préfet peut dépasser le taux maximum de subvention de l'Etat sur une opération (50 %) en contrepartie de l'engagement de la région de prendre à sa charge la part, incombant à l'Etat, d'une autre opération prévue au contrat de ville.

Ce type de procédure, qui permet de clarifier les modalités de financement pour la maîtrise d'ouvrage mérite d'être recherchée.

D'une manière générale, la convergence des objectifs entre les différentes collectivités impliquées et la simplification des procédures de présentation des dossiers devraient être plus développées pour éviter la dispersion des crédits et l'allongement excessif des délais de préparation de dossiers valables.

2. Favoriser l'installation de personnels qualifiés pour animer et encadrer les services publics et les associations socio-culturelles

Au-delà du nécessaire effort de réhabilitation des logements immobiliers, la politique de la ville exige, de plus en plus, la présence de personnels expérimentés et motivés pour animer et encadrer les services publics ou initiatives locales sur le terrain.

Les appelés du service "ville" montrent bien l'importance d'une présence "physique" de l'action de l'État : comme il a été justement souligné à votre rapporteur, ils peuvent devenir, temporairement, sinon des "héros", du moins des référents, voire des "grands-frères", pour les jeunes des quartiers sensibles qui éprouvent un besoin d'écoute et de reconnaissance sociale. Cette action de référence et ce rôle modérateur des jeunes appelés nécessitent néanmoins une certaine formation préalable.

D'une manière générale, le service national devrait jouer un rôle plus positif en faveur de l'insertion des jeunes en difficulté.

Ce service national devrait, bien entendu dans l'esprit de la conscription, maintenir une période minimale de remise à niveau sportif et d'initiation aux maniements des armes, tout en favorisant la découverte d'autres cadres de vie que ceux des banlieues. Il devrait être complété par une période d'apprentissage et d'initiation à la vie professionnelle.

Il convient de remarquer que dans le cadre du plan jeune, 30.000 jeunes appelés pourront bénéficier, d'ici cinq ans, d'une formation sanctionnée par un titre professionnel (niveau CAP) dans le cadre d'un service national long.

Cet effort de valorisation du service national devrait être très utile pour les jeunes lorsqu'ils ont à affronter des problèmes importants dans leur vie quotidienne. Il mérite d'être développé quel que soit son coût.

Il serait intéressant, tout d'abord, de disposer d'informations chiffrées concernant les exemptions du service national, leurs causes et les jeunes concernés.

3. Faciliter l'action administrative quotidienne des acteurs de la politique de la ville

La politique de la ville a pour objet d'assurer l'insertion et de lutter contre l'exclusion de populations et territoires défavorisés, dont la marginalisation est telle qu'elle érige un effort particulier de solidarité nationale.

A ce titre, la politique de la ville est nécessairement **dérogatoire du droit commun** dans la mesure où elle permet de concentrer les moyens de l'Etat sur des sites prioritaires.

L'urgence des situations devant lesquelles sont placés, parfois, les acteurs de la politique de la ville exige de disposer de procédures particulières, plus rapides que celles mises en place traditionnellement.

La question de la **lenteur des délégations de crédit** en matière de subventions aux associations et parfois la **lourdeur de certains contrôles financiers a priori** est souvent évoquée.

Le Gouvernement a décidé dans le cadre du comité interministériel des villes du 22 février 1994, de constituer une dotation spéciale destinée à rassembler divers crédits de fonctionnement contractualisés au titre des contrats de ville. Cette enveloppe déconcentrée spéciale appelée "Fonds interministériel d'intervention pour la politique de la ville" (FIV) devrait être déléguée dès janvier 1995 sur la base des demandes présentées en fin d'exercice 1994 par les préfets.

Il conviendra d'examiner avec attention les résultats de ce nouveau dispositif. Il est clair en effet que des procédures de délégations de crédits accélérées, des possibilités d'engagement de dépenses par les sous-préfets chargés de la ville plus rapides et des contrôles renforcés mais *a posteriori* pourraient largement contribuer à faciliter le traitement des situations d'urgence ou à éviter des découragements qui sont encore trop nombreux.

Il importe de faciliter l'exercice de procédures dérogatoires par les autorités compétentes en matière de politique de la ville.

*

* *

Renforcer la coordination des acteurs locaux pour lutter contre les pesanteurs de la politique contractuelle, favoriser l'intervention sur le terrain de personnels plus présents et plus motivés pour diriger les services publics et assurer un meilleur soutien de la jeunesse et, enfin, accentuer le caractère dérogatoire du droit commun de la politique de la ville pour faciliter l'aide aux initiatives locales, tels semblent être les défis importants que devra relever la politique de la ville au cours des prochaines années.

Ne serait-il pas souhaitable de modifier les structures gouvernementales et administratives pour permettre une reconnaissance encore plus marquée du caractère interministériel et dérogatoire de la politique de la ville ?

La question reste aujourd'hui posée.

Même si la mise en place des instruments contractuels prévus par le XIème plan a mobilisé prioritairement les énergies, il est clair en tout cas, que le Gouvernement a déjà beaucoup travaillé pour faire face à des problèmes d'ampleur considérable.

Votre commission a émis en conséquence un avis favorable à l'adoption des crédits de la politique de la ville contenus dans le projet de loi de finances pour 1995.