

N° 79

—
SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

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

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 1995, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 3

AFFAIRES SOCIALES, SANTÉ ET VILLE
II - VILLE

Rapporteur spécial : M. Philippe MARINI

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, vice-présidents ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, secrétaires ; Jean Arthuis, rapporteur général ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henry Goetschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Philippe Marini, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Jacques Mossion, René Régnauld, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

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

Sénat : 78 (1994-1995).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
CHAPITRE PREMIER : UN BUDGET PRÉSERVÉ MIS AU SERVICE D'UNE AMBITION RENOUVELÉE	6
I- LES CARACTERISTIQUES PRINCIPALES DU PLF 1995	5
A. UNE AUGMENTATION GLOBALE DE 1%	5
B. LA POURSUITE DU REEQUILIBRAGE DES DOTATIONS	6
II- LA DIFFICULTÉ D'APPRECIATION DU PÉRIMÈTRE DU BUDGET DE LA VILLE	8
A. LE NOYAU DUR	8
B. LES AUTRES CRÉDITS VILLE	10
III- LA CONDUITE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	12
A. LA MISE EN OEUVRE DES CONTRATS DE PLAN ET DES CONTRATS DE VILLE	12
B. LA POURSUITE DU PLAN DE RELANCE	13
C. LE MAINTIEN DE PROCÉDURES CONTRACTUELLES HORS CONTRATS DE VILLE	13
IV- LA GESTION DES CRÉDITS	14
A. LA NÉCESSITÉ D' "ÉCLATER" LE CHAPITRE 37-82	14
B. LA PÉRENNISATION DU FINANCEMENT COMPLEXE DES MAISONS DE LA JUSTICE	15
C. LA MISE EN OEUVRE DU PLAN DE RELANCE	15
D. LA RAPIDITÉ D'ENGAGEMENT DES CRÉDITS DÉCONCENTRÉS ...	15
E. LA CRÉATION D'UN FONDS INTERMINISTÉRIEL D'INTERVENTION POUR LA POLITIQUE DE LA VILLE	16
V- PRÉVENIR LA DÉLINQUANCE ET FAVORISER LA DIVERSITÉ DE L'HABITAT	17
A. LA PREVENTION DE LA DELINQUANCE	17
B. LA POLITIQUE DU LOGEMENT	17

CHAPITRE II : LA MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	21
I- L'ANNÉE 1994 A ÉTÉ MARQUÉE PAR L'ACHÈVEMENT D'OPÉRATIONS LOURDES	21
A. LE VOLET "VILLE" DES CONTRATS DE PLAN	21
B. LES CONTRATS DE VILLE	23
C. LE PLAN DE RELANCE	24
II- L'ANNÉE 1994 SE CARACTÉRISE ÉGALEMENT PAR LA POURSUITE D'OPÉRATIONS PLUS TRADITIONNELLES	25
A. L'EXTINCTION DE PROCÉDURES ANCIENNES PAR LE BIAIS DES CONVENTIONS DE SORTIE	25
B. LA POURSUITE DE PROCÉDURES CONTRACTUELLES TRADITIONNELLES	26
CHAPITRE III : LES FRONTIÈRES FLOUES DU BUDGET DE LA VILLE	29
I- LA PERTINENCE DU PÉRIMÈTRE DU BUDGET DE LA VILLE	29
A. L'EXPERTISE DE LA COUR DES COMPTES	30
B. LES DIFFICULTÉS D'UNE REMISE EN ORDRE	31
II- LES IMPERFECTIONS DE L'ÉTAT RÉCAPITULATIF DE L'EFFORT FINANCIER CONSACRÉ À LA POLITIQUE DES VILLES ET AU DÉVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN	33
A. L'EXPERTISE DE LA COUR DES COMPTES	33
B. LES AMÉLIORATIONS À ENVISAGER	34
III- L'INTÉRÊT D'UN CADRE BUDGÉTAIRE NOUVEAU : LE FONDS D'INTERVENTION POUR LA VILLE (FIV)	36
A. LE PROJET DE FIV	36
B. LES OBSERVATIONS QU'IL SUSCITE	38
CHAPITRE IV : LA GESTION DES CRÉDITS	41
I- LES CRÉDITS OBTENUS AU TITRE DU PLAN DE RELANCE NE SAURAIENT FAIRE OUBLIER LES DIFFICULTÉS RÉCURRENTES D'ENGAGEMENT DES CRÉDITS	41
A. LE PLAN DE RELANCE	41
B. LES DIFFICULTÉS D'ENGAGEMENT DES CRÉDITS	42
II- LE FINANCEMENT DES CONTRATS D'ACTION DE PRÉVENTION POUR LA SÉCURITÉ DANS LA VILLE (CAP)	43
A. LA PROCÉDURE CAP	43
B. LA GESTION DES CRÉDITS	44

III- LES INCERTITUDES LIÉES AU FINANCEMENT DE CERTAINES ACTIONS	45
A. LES MAISONS DE JUSTICE ET DU DROIT	45
B. LES PROJETS DE SERVICE PUBLIC DE QUARTIER	47
CHAPITRE V : L'EXÉCUTION DU PLAN DE RELANCE DE 1993 ..	49
I- LA TRADUCTION BUDGÉTAIRE DU PLAN DE RELANCE	49
A. LA PRÉSENTATION RETENUE PAR LE GOUVERNEMENT	49
B. L'AGRÉGATION DU BUDGET ET DU PLAN DE RELANCE	50
II- LA MISE EN OEUVRE DU PLAN DE RELANCE	51
A. UNE MISE EN OEUVRE ASSEZ RAPIDE	51
B. LE RESPECT DES PRINCIPES FIXÉS	53
Modifications apportées par l'Assemblée Nationale	57

CHAPITRE PREMIER

UN BUDGET PRÉSERVÉ MIS AU SERVICE D'UNE AMBITION RENOUVELÉE

I - LES CARACTERISTIQUES PRINCIPALES DU PLF 1995

A. UNE AUGMENTATION GLOBALE DE 1 %

Le tableau ci-après rend compte, pour partie, de la persistance de l'effort consenti en faveur de la politique de la ville. Cet effort remarquable se traduit non seulement par la mobilisation de moyens financiers fortement accrus (budget, plan de relance et contrats de ville), mais aussi par la mise en oeuvre d'une politique d'ensemble qui vise à redonner confiance et espoir aux populations des quartiers défavorisés.

Evolution du budget de la Ville

(millions de francs)

	Loi de finances initiale pour 1994	Projet de loi de finances pour 1995	Evolution en %
CREDITS DE PAIEMENT			
Dépenses ordinaires (titre III)			
- Fonctionnement de la DIV (chapitres 34-60 et 37-60)	29,14	29	- 0,5
- Projets de service public de quartier (chapitre 37-82)	104,30	105	+ 0,7
Titre IV	403,38	547	+ 35,5
Total dépenses ordinaires (III + IV)	536,82	681	+ 26,9
Dépenses en capital			
- Etudes (chapitre 57-71)	7	5,43	- 22,4
- Contrats de ville et autres conventions (chapitre 67-10)	314,25	180	- 42,7
Total dépenses en capital	321,25	185,43	- 42,3
Total budget Ville	858,07	866,43	+ 1
AUTORISATIONS DE PROGRAMME			
- Etudes (chapitre 57-71)	8	6,11	- 23,6
- Contrats de ville et autres conventions (chapitre 67-10)	183,25	266,30	+ 45,3
Total budget Ville	191,25	272,41	+ 42,4

B. LA POURSUITE DU REEQUILIBRAGE DES DOTATIONS

1. Les transferts du titre VI vers le titre IV

La loi de finances initiale pour 1994 s'était traduite par un transfert massif de crédits du titre VI vers le titre IV.

Le projet de loi de finances pour 1995 accentue ce mouvement, qui devrait permettre une meilleure efficacité des actions engagées.

Sur trois ans, la structure du budget aura ainsi été profondément modifiée, dans le strict respect de l'orthodoxie budgétaire.

(millions de francs)

	Budget voté 1993	LFI 1994	PLF 1995
Titre III + Titre IV	42,7 %	62,5 %	78,6 %
Titre V + Titre VI	57,3 %	37,5 %	21,4 %

2. La modification de la nomenclature du titre IV

La priorité du budget porte, ce qui est naturel, sur l'accompagnement financier de la politique contractuelle, et plus particulièrement des contrats de ville (+ 45,3 % en autorisations de programme et + 96,2 % pour le chapitre 46-60-10).

L'interprétation du titre IV doit tenir compte de deux facteurs :

- Les dotations CAP (contrats d'action de prévention) du chapitre 46-40-40 ne concernent dorénavant que les communes faisant l'objet d'un contrat de ville. Les autres dotations sont "remontées" au chapitre 46-60-10.

- Les OPE (opérations prévention été) sont cofinancées par d'autres ministères. Au total, près de 100 millions de francs ont été consacrés à cette action en 1994, sur la base de la parité des efforts de l'Etat et des collectivités locales, soit une augmentation remarquable de 25 %.

(millions de francs)

Titre IV	PLF 1995	%
Procédures contractuelles (hors CAP non contrats de ville)	463	+ 96,2 %
Associations	30,5	+ 0,1 %
Prévention de la délinquance (CAP non contrats de ville)	27,5	- 75,5 %
Opérations prévention été	26	+ 4 %
Total	547	+ 35,5 %

3. Les actions en faveur des services publics de quartier sont globalement reconduites

II - LA DIFFICULTÉ D'APPRÉCIATION DU PÉRIMÈTRE DU BUDGET DE LA VILLE

Les crédits Ville se décomposent en crédits du budget de la Ville stricto sensu, crédits de la DIV (délégation interministérielle à la ville) et du FARIF (fonds d'aménagement de la région Ile- de- France), crédits du plan de relance, crédits des autres ministères (contractualisés ou non).

A. LE NOYAU DUR

Le "noyau dur" (Ville + DIV + FARIF + plan de relance) connaît les évolutions suivantes (hors dotations du plan de relance des titres IV et V), marquées essentiellement par les effets du plan de relance décidé en juillet 1993, effets qui iront mécaniquement en s'atténuant.

Tableau récapitulatif du budget 1995

(millions de francs)

	DO	Taux augmen- -tation	CP	DO + CP	Taux augmen- -tation	AP	DO + AP	Taux augmen- -tation
Ville								
1993	383,50		512,00	895,90		572,30	955,80	
1994	536,80	40 %	321,00	857,80	-4 %	191,00	727,80	-24 %
1995	681,00	27 %	1885,00	866,00	1 %	272,00	953,00	31 %
FARIF								
1993			170,00	170,00		170,00	170,00	
1994	50,00		120,00	170,00	0 %	120,00	170,00	0 %
1995	55,00	10 %	120,00	175,00	3 %	120,00	175,00	3 %
Ville + FARIF								
1993	383,50		682,40	1.065,90		742,30	1.125,80	
1994	586,00	53 %	441,00	1.027,80	-3,6 %	311,00	897,00	-20 %
1995	736,00	26 %	305,00	1.041,00	1 %	392,00	1.128,00	26 %
Equipement (DIV)								
1993	11,80			11,80			11,80	
1994	13,50	14 %		13,50	14 %		13,50	14 %
1995	13,90	3 %		13,90	3 %		13,90	3 %
Ville + FARIF + Equipement								
1993	395,30		682,40	1.077,70		742,30	1.137,60	
1994	599,50	52 %	441,00	1.041,30	-3,3 %	311,00	910,50	-20 %
1995	749,90	25 %	305,00	1.054,90	1 %	392,00	1.141,90	25 %
Plan relance ville - Crédits FSU								
1993			138,00	138,00		460,00	460,00	
1994			295,50*	295,50*	114 %	775,60	775,60	69 %
1995			448,00	448,00	52 %	0,00	0,00	-100 %
Ville + FARIF + Equipement + plan de relance								
1993	3955,30		820,40	1.215,70		1.202,30	1.597,60	
1994	599,50	52 %	736,50	1.336,80	10 %	1.086,60	1.686,60	6 %
1995	749,90	25 %	753,00	1.502,90	12 %	392,00	1.141,90	-32 %

* Aux 295 millions de francs de 1994 pourraient s'ajouter 138 millions de francs de CP correspondant à 40 % des AP ouvertes en 1993.

Le taux de croissance du budget de la Ville pour 1995 peut donc être estimé à + 1 % ou à 12 % (DO + CP) (1).

L'intégration des crédits du FARIF (compte spécial du Trésor) dans le budget de la Ville est intellectuellement séduisante, mais soulève des difficultés techniques dont l'ampleur dépasserait le bénéfice attendu en termes d'orthodoxie comptable. En ce qui concerne la DIV, interministérielle par vocation et par définition, il serait sans doute opportun, ainsi que nous l'avons déjà suggéré, d'envisager son rattachement auprès des services du Premier ministre. Ce rattachement la mettrait "à l'abri" des variations de la place du ministère de la Ville dans la composition du Gouvernement.

B. LES AUTRES CRÉDITS VILLE

L'ensemble des concours financiers de l'Etat à la politique de la Ville est de l'ordre de 8 milliards de francs, et devrait s'accroître de 3,6 % en 1995. Il ne tient compte toutefois ni des fonds européens concourant à la politique de DSU qui augmentent très fortement en 1995 (fonds structurels au titre des objectifs 1, 2 et 5a) et programmes d'initiative communautaire tels que "URBAN", "REGIS" et "Emplois et ressources humaines", ni des prêts aux projets urbains octroyés par la Caisse des Dépôts et Consignations. Il ne comprend pas non plus les concours des collectivités locales.

1. Le tableau précédent ne tient pas compte des abondements du Titre V (3 millions de francs) et du Titre IV (100 millions de francs) obtenus grâce aux dotations du plan de relance, mais non consacrés à des opérations d'investissement. Par ailleurs, pour honorer les A.P. ouvertes en 1993, le ministère de la Ville pourrait disposer de 138 millions de francs de CP complémentaires sur l'exercice 1994. Si ces CP étaient obtenus et hors régulation budgétaire, l'ensemble des dotations budgétaires atteindrait 1,394 milliard de francs en 1994 contre 1,314 milliards en 1995, voire 1,176 si les 138 millions 1994 sont en fait inclus dans les 448 millions 1995. ($1.394 = 857,8 + 295,5 + 3 + 100 + 138$ et $1.314 = 866 + 448$). Les crédits diminueraient ainsi de 5,7 % (de 4,7 % si l'on intègre le FARIF et la DIV). Le plan de relance exerce ainsi des effets comptables mécaniques, dont il convient de ne pas tirer de conclusions erronées. En fait, il s'est agi, par définition, d'un effort exceptionnel que l'on ne saurait, sans perturber les comparaisons, rattacher aux crédits annuels normalement alloués à la politique de la Ville.

La structure de cet ensemble est la suivante (pour 1995).

Crédits spécifiques ville (y compris FARIF et DIV)	13,8 %
Crédits contractualisés relevant de divers ministères	24,7 %
Crédits non contractualisés de différents ministères	39,4 %
DSU	15,7 %
FSCRIF (fonds de solidarité des communes de l'Ile-de-France) .	6,4 %

La diversité des actions conduites par les différents ministères ressort clairement du tableau ci-après :

(millions de francs)

	1993 AP ou DO LFI	1994 AP ou DO LFI	1995 AP ou DO LFI
Crédits contractualisés relevant de divers ministères			
- FAS	22,00	100,00	113,00
- Logement chapitre 65-48	541,00	1.014,20	1.014,20
- Logement	-	80,00	80,00
- FIAT Pact Urbain	50,00	70,00	85,00
- Autres ministères	1.857,50	1.300,00*	758,35*
Sous-total	2.470,50	2.564,20	2.050,55
Crédits relevant de divers ministères concourant à la politique de la Ville			
- Equipement/Logement	27,20	19,50	39,50
- Culture	10,20	9,90	8,82
- Intérieur	-	260,00	291,00
- Aménagement du territoire			
- Travail, emploi et formation professionnelle	602,80	590,00	630,30
- Education nationale	591,78	677,23	788,43
- Jeunesse et sports	147,00	45,28	61,38
- Jeunesse et sports	90,00	90,00	90,00*
- DOM-TOM	640,70	661,80	892,66
- Affaires sociales	73,18	76,40	99,43
- Justice	52,00	100,00	170,00
- FAS			
Sous-total	2.498,96	2.721,11	3.257,92

* Estimation

La présentation du jaune appelle 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 LFI à PLF) et en CP/DO et non uniquement en AP/DO);

- la présentation d'une table de concordance entre le PFL *n* et la LFI *n* qui retrace les effets des amendements, les estimations réévaluées et les modifications d'ordre réglementaire.

III - LA CONDUITE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

A. LA MISE EN OEUVRE DES CONTRATS DE PLAN ET DES CONTRATS DE VILLE

Malgré quelques retards, ces opérations lourdes ont été menées à bien. Toutefois l'articulation CPER/contrats de ville n'a pas toujours été aisée à réaliser. De plus l'intercommunalité recherchée n'a pas été aussi importante que souhaité (214 contrats signés ou en voie de l'être pour 185 initialement prévus). Pour la métropole, les engagements financiers de l'Etat en faveur de la politique de la Ville sur la période 1994-1998 ont respecté l'enveloppe prévue (8,765 milliards de francs métropole + 0,8 milliard DOM/TOM), soit le double de l'enveloppe IVème plan. Les engagements des régions s'établissent à 4,215 milliards de francs (métropole), soit quatre fois les engagements du Xème plan.

B. LA POURSUITE DU PLAN DE RELANCE

La dotation initialement prévue de 5,2 milliards de francs a fait l'objet d'arrêtés de répartition publiés pour l'essentiel dès le début de l'année 1994, qui ont concerné 15 ministères. Toutefois, compte tenu de l'échéancier propre aux opérations d'investissement (30 % - 40 % - 30 %), près de la moitié des crédits de paiement restent à affecter. Sur ces 5,2 milliards de francs, environ 200 millions de francs ont été destinés à des actions d'intervention de titre IV (plan santé ville, plan de lutte contre la toxicomanie,...).

C. LE MAINTIEN DE PROCÉDURES CONTRACTUELLES HORS CONTRATS DE VILLE

Des CAP continuent d'être financés, sur une base quinquennale, dans des communes dotées d'un conseil communal de prévention de la délinquance, et sont parfois ressenties comme des "lots de consolation" pour les communes non retenues dans la géographie prioritaire de la ville.

Les PACT urbains (cofinancés par le FIAT) ont été prolongés sur la période 1994-1998.

Les conventions de sortie, sur lesquelles très peu d'informations chiffrées sont encore disponibles, attirent les mêmes remarques critiques que l'année dernière.

La politique de la Ville apparaît ainsi -par construction- fort diverse, voire diffuse et malaisément cernable. Quelques observations d'ordre général semblent toutefois pouvoir être présentées.

1. La multiplicité des actions de l'Etat peut provoquer des "collisions" entre les objectifs poursuivis : la réforme récente de la DCTP a conduit à une diminution de 600 millions de francs des concours octroyés aux communes bénéficiaires de la DSU (1,3 milliard de francs en 1995).

2. La superposition des zonages affaiblit la lisibilité de la politique de la Ville, le juste équilibre entre le saupoudrage excessif et la concentration massive apparaissant bien délicat à trouver. Outre les zonages généraux (PAT, objectifs 1,2 et 5a)) et les zonages décidés le cas échéant par les collectivités territoriales, les agglomérations urbaines sont concernées par :

- le zonage DSU,
- le zonage contrat de ville,
- le zonage taxe professionnelle (qui devrait être rapproché du DSU),
- le zonage FSCRIF (fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France),
- le zonage CAP,
- le zonage PACT urbains...

Il convient cependant de signaler que l'examen du projet de loi d'orientation relatif à l'aménagement et au développement du territoire a fourni l'occasion d'une redéfinition plus précise de ces zonages, encore complexes toutefois.

3. L'équilibre "aménagement du territoire - aménagement rural - ville" reste nécessairement instable au niveau des objectifs, des procédures, des institutions et des hommes. Il sera, à cet égard, bien intéressant de dresser un bilan de l'élaboration de la loi d'orientation relative à l'aménagement et au développement du territoire.

IV - LA GESTION DES CRÉDITS

A. LA NÉCESSITÉ D' "ÉCLATER" LE CHAPITRE 37-82

Ce chapitre finance des opérations (accueil, information, vacations, location de locaux...) qui ne concernent pas que des services publics de l'Etat, mais aussi l'ANPE ou La Poste. Il convient donc, par application des dispositions de l'ordonnance de 1959, d' "éclater" une partie de ses dotations du titre III vers le titre IV.

B. LA PÉRENNISATION DU FINANCEMENT COMPLEXE DES MAISONS DE LA JUSTICE

Les 32 maisons de la Justice et du Droit semblent exercer correctement leurs missions difficiles. Toutefois leur financement – tant en investissement qu'en fonctionnement– demeure complexe (Ville, Justice, collectivités locales, associations) et parfois précaire. Dans la mesure où elles s' "institutionnalisent", leur financement doit aussi être stabilisé dans la durée. Le ministre a décidé de traiter au fond ce dossier en confiant une mission d'expertise au député Gérard Vignoble.

C. LA MISE EN OEUVRE DU PLAN DE RELANCE

Sur l'exercice 1994, il manque encore 138 millions de francs pour abonder les crédits de paiement correspondant aux opérations lancées en 1993 à hauteur de 40 %. Par ailleurs, 448 millions de francs de crédits de paiement devraient encore être répartis à ce titre sur l'exercice 1995.

D. LA RAPIDITÉ D'ENGAGEMENT DES CRÉDITS DÉCONCENTRÉS

Ce problème traditionnel, notamment pour le financement des associations locales, a été rendu cette année plus aigu par la mise en oeuvre de nouvelles procédures (contrats de ville). Des mesures correctrices ont été prises (formulaire unique, régies d'avance, contrôles a posteriori), dont il conviendra d'observer les résultats. Le taux global de consommation des crédits est toutefois satisfaisant (90 % pour le chapitre 37-82, 80 % pour l'article 46-60-10).

Pour améliorer la consommation des crédits et, accessoirement, pour ne pas comptabiliser deux fois la même dépense, il conviendrait :

- d'inscrire le chapitre 46-60 à l'état H,
- d'améliorer le taux de report du chapitre 37-82 (0,163 million de francs en 1994).

E. LA CRÉATION D'UN FONDS INTERMINISTÉRIEL D'INTERVENTION POUR LA POLITIQUE DE LA VILLE

Les deux lignes budgétaires (46-60-10 et 67-10) consacrées aux actions contractualisées devraient être abondées, en gestion, par des transferts en provenance de huit ministères (sans l'Education nationale), afin de créer un "Fonds interministériel d'intervention pour la politique de la Ville". Le ministre a annoncé que cet abondement pourrait atteindre 300 millions de francs en 1995.

Le FIV présenterait un triple avantage :

- accélérer les opérations cofinancées par plusieurs ministères (la dernière subvention arrivée conditionnant la mise en route d'une opération) ;
- assurer une certaine fongibilité au niveau déconcentré (en évitant le saupoudrage et en permettant des opérations dépassant une année donnée les dotations ad hoc du ministère concerné) ;
- rationaliser la politique de la Ville en remplaçant huit circulaires budgétaires par une seule.

Annoncé dès le début de l'année, ce Fonds connaît certaines difficultés de mise en oeuvre en raison des réticences de certains ministères (géographies d'intervention différentes, crainte de dépossessions croissantes et partant risque de démotivation en conférence budgétaire). Pour assurer l'information minimale du Parlement, les abondements devront être décidés avant l'examen du projet de loi de finances et la nomenclature d'exécution être suffisamment fine pour permettre le suivi de ces crédits.

V - PRÉVENIR LA DÉLINQUANCE ET FAVORISER LA DIVERSITÉ DE L'HABITAT

A. LA PREVENTION DE LA DELINQUANCE

En conclusion, votre rapporteur spécial souhaite souligner à nouveau la nécessité de mieux garantir la sécurité des biens et des personnes et d'assurer le fonctionnement harmonieux du service public de la justice. Le projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité, qui assigne à la police comme mission prioritaire "la lutte contre les violences urbaines" devrait utilement y contribuer grâce à l'ensemble des mesures qu'il prévoit. Le projet de loi de programme relatif à la justice accélérera la politique active déjà menée en la matière, notamment au niveau des investissements consacrés à la protection judiciaire de la jeunesse. Il s'inscrit d'ailleurs dans le cadre d'une politique définie par la circulaire du Premier ministre du 29 mars 1994 relative à la lutte contre l'insécurité en milieu urbain. Cette politique se fixe comme objectifs principaux le développement de la justice de proximité, le renforcement en temps réel des procédures pénales et le développement de la médiation pénale et de la réparation. Il restera à observer les résultats de cette nouvelle politique tant en ce qui concerne la prévention de la délinquance juvénile qu'en ce qui a trait à la lutte contre les trafics de stupéfiants, deux phénomènes qui concernent malheureusement au premier chef les quartiers défavorisés

B. LA POLITIQUE DU LOGEMENT

La politique d'attribution des logements sociaux est au coeur d'une politique active de la ville, au même titre que la diversification de l'habitat. Sur le premier point, les conférences communales du logement semblent se mettre en place avec une sage lenteur. La circulaire du 26 avril 1994 offre la possibilité au maire qui le souhaite d'instituer une conférence communale du logement. Certains préfets ne semblent pas mettre beaucoup d'empressement à mettre en oeuvre de telles demandes. Cette conférence, présidée par le maire, réunit tous les acteurs concernés par l'attribution des logements sociaux (organismes d'HLM, collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction, travailleurs sociaux, représentants de l'Etat). Elle est chargée d'établir une charte communale du logement fixant les objectifs d'une politique locale d'attribution. Elle peut conduire à un accord entre le maire et le

préfet, prévoyant une gestion partagée du contingent préfectoral et du contingent communal.

Enfin, pour les communes qui, pour des raisons historiques, ne disposeraient pas de contingent de réservation communal sur les logements construits dans le passé, il sera possible au préfet de négocier avec les partenaires (réservataires et organismes d'HLM) la mise à disposition du maire d'un contingent de 20 % de réservation sur les logements anciens. Cette possibilité ne concerne pas les constructions neuves pour lesquelles le contingent de réservation communal ne peut être lié qu'à la garantie des emprunts des organismes.

La conférence communale du logement doit être avant tout un lieu de concertation permettant aux maires de participer activement à une politique d'équilibre social des quartiers. Ces dispositions ne modifient pas la réglementation, notamment sur la répartition des contingents.

Il a été porté à la connaissance de votre rapporteur spécial que compte tenu de la date récente des instructions adressées aux préfets, un premier bilan ne pourra être effectué qu'à la fin de l'année 1994, lorsque les premières conférences communales du logement auront été mises en place. Par ailleurs, un bilan plus complet sera effectué au dernier trimestre de 1995, comme le prévoit la circulaire du 26 avril 1994.

Cette possibilité nouvelle n'exclut pas le maintien ou le lancement d'autres procédures de concertation comme celles qui conduisent à l'élaboration d'un protocole d'occupation du patrimoine social.

S'agissant enfin de la diversité de l'habitat, une proposition de loi déposée par le député Gilles Carrez devrait être examinée par le Parlement au cours de la présente session. Ce texte vise à assouplir, pour les rendre opérationnels, les articles L 302-1 à L 302-9 du code de la construction dont la date de mise en application a déjà été repoussée par deux fois. Cette proposition, qui se décline en 9 articles, redéfinit tant les composantes de l'habitat social que la procédure d'élaboration du programme local de l'habitat (PLH), tant les communes concernées (moins de 3.500 habitants) que le champ d'application de la participation des constructeurs à la diversité de l'habitat.

Le Sénat a par ailleurs déjà abordé ce dossier dans le cadre du projet de loi sur l'aménagement du territoire. L'amendement voté par le Sénat dispose que pour une durée de cinq ans, les concours financiers de l'Etat pour la construction de logements sociaux neufs à usage locatif attribués en priorité dans les communes où le nombre de logements sociaux est inférieur à 20 % du nombre des résidences principales, le conseil départemental de l'habitat étant consulté sur ces attributions. Dans les communes où le nombre de logements sociaux représentent plus de 40 % des résidences principales, la surface de plancher des logements locatifs aidés par l'Etat, selon cet amendement, ne pourra excéder 80 % de celle des logements commencés l'année précédente dans la commune et ne bénéficiant d'aucun concours de l'Etat.

Cependant, pour éviter une application trop brutale pouvant entraîner des effets déstabilisateurs le dernier alinéa de l'article prévoit que des dérogations peuvent être prises sur décision du préfet après avis du maire. Votre rapporteur se réjouit des inflexions ainsi adoptées et qui sont dans la continuité des positions qu'avaient prises la Haute Assemblée dès l'examen de la loi d'orientation de la ville de 1991.

CHAPITRE II

LA MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

I - L'ANNÉE 1994 A ÉTÉ MARQUÉE PAR L'ACHÈVEMENT D'OPÉRATIONS LOURDES

A. LE VOLET "VILLE" DES CONTRATS DE PLAN

Chaque contrat de plan Etat-région possède un volet "ville" qui retrace et les opérations cofinancées au titre des contrats de ville et les autres opérations cofinancées en faveur de la politique de la ville. Toutefois le chainage CPER puis contrat de ville a dû être abandonné en raison des difficultés constatées dans l'élaboration des CPER et dans le souci de ne pas bloquer la politique de la ville pendant six mois. Des avenants rétablissent, le cas échéant, la cohérence recherchée. Les régions ont déterminé leurs priorités (logement,...), leurs méthodes (dans la région Nord-Pas de Calais, les contrats de ville apparaissent comme des sous-ensembles des contrats d'agglomération), et certaines n'acceptent pas d'être cosignataires des contrats de ville.

Les sommes en jeu atteignent 8,765 milliards de francs (métropole) pour la période 1994-1998, soit le double des sommes correspondantes du Xème plan.

L'analyse des contrats de plan fait apparaître trois modes principaux de connexion avec les contrats de ville :

- un mode minimal, le CPER inscrivant la politique de la ville dans ses engagements, sans précision de sites et de programmes ;

- un mode médian, le contrat explicitant les axes de cette politique et ébauchant des éléments de programme, mais limitant l'intervention des conseils régionaux à leurs seules compétences traditionnelles ;

- un mode optimal, le contrat faisant à la politique de la ville une large place et mobilisant largement les engagements des régions au-delà de leurs compétences strictes.

Engagements financiers de l'Etat et des régions en faveur de la politique de la ville pour les années 1994-1998

(millions de francs)

	Crédits de la ville	Crédits du logement	Crédits réservés aux GPU (1)	Total des engagements de l'Etat	Engagements de la région
Alsace	73,30	116,00		189,30	25
Aquitaine	88,90	158,80		247,70	210
Auvergne	41,30	55,30		96,60	30
Bourgogne	55,30	85,40		140,70	50
Bretagne	56,80	104,30		161,10	35
Centre	102,70	154,20		256,90	105
Champagne-Ardenne ...	51,10	88,70		139,80	43
Corse	23,00	5,10		28,10	26,4
France-Comté	53,30	69,50		122,80	35
Ile-de-France (2)	615,40	871,70	1.250,00	2.737,10	2.237
Languedoc-Roussillon ...	61,50	111,70		173,20	45
Limousin	17,50	33,10		50,60	21
Lorraine	113,70	154,00		267,70	38
Midi-Pyrénées	80,50	106,60		187,10	190
Nord-Pas-de-Calais	272,80	355,80	250,00	878,60	305
Basse-Normandie	28,00	60,60		88,60	25
Haute-Normandie	90,30	158,00		248,30	115
Pays de la Loire	108,40	194,20		302,60	56
Picardie	81,00	106,50		187,50	150
Poitou-Charentes	47,50	85,50		133,00	36
Provence-Alpes-Côte d'Azur	266,40	367,70	250,00	884,10	209,5
Rhône-Alpes	268,50	475,10	500,00	1.243,60	228
TOTAL	2.597,2	3.917,8	2.250	8.765	4.214,9

(1) Grands projets urbains

(2) Concernant l'Ile-de-France, les engagements de l'Etat comprennent les crédits inscrits au compte d'affectation spéciale "Fonds pour l'aménagement de l'Ile de France" (PARIF).

Globalement, l'apport des régions représente 48 % de celui de l'Etat. On relève la contribution particulièrement élevée de la Picardie (80 % de l'apport de l'Etat) et de l'Ile-de-France (82 %) qui contraste avec la participation nettement moindre des autres régions urbanisées. (Les engagements des régions Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes représentent respectivement 35 %, 24 % et 18 % de l'effort de l'Etat).

B. LES CONTRATS DE VILLE

Outre les difficultés ci-dessus mentionnées, la conclusion de ces contrats s'est heurtée à des problèmes de nature "locale" qui, au total, n'ont pas permis de respecter la date butoir du 31 décembre 1993, ce dont votre rapporteur spécial n'est pas particulièrement étonné.

En effet, la procédure "partit" à 185 projets de contrat et "arriva" à 214 (dont 2 en cours de négociation) en raison des oppositions rencontrées dans certaines agglomérations où l'intercommunalité est réduite et dont les orientations politiques des maires sont divergentes. La volonté initiale de donner à ces contrats la dimension de l'agglomération a ainsi rencontré un succès relatif. Il n'a pas toujours été possible d'éviter la multiplication des contrats de ville sur une même agglomération. En région parisienne en particulier, les 38 sites d'agglomération relèvent de 58 contrats. Dans les autres régions de la métropole, 141 contrats concernent 134 agglomérations ou communes.

Les parties aux contrats sont diverses : communes, groupements de communes, départements, fonds d'action sociale (FAS), CAF. La mise en oeuvre du contrat appartient à un "comité de pilotage", dont l'Etat assure la co-présidence avec les maires concernés, ainsi qu'à une équipe de maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale (MOUS). Toutes les équipes ne semblent pas encore être à pied d'oeuvre.

Il semble encore difficile de dresser un bilan exhaustif de l'expérience des contrats de ville, compte tenu à la fois des délais de conclusion et de l'innovation que représente cette procédure. Le rapporteur spécial de l'Assemblée nationale, procédant par "sondage", a mis en exergue les interrogations suivantes : un partenariat mal défini, une implication inégale des régions et des départements, des objectifs souvent insuffisamment précisés, des engagements financiers indicatifs parfois non ventilés par catégorie de dépense.

Il sera nécessaire de disposer prochainement de bilans dressés par l'administration pour connaître le degré de pertinence de ces interrogations critiques.

Votre rapporteur spécial observe que l'on ne peut encore à ce jour connaître, avec précision, le nombre total de quartiers mentionnés dans les contrats de ville. Il tient en outre à rappeler au Gouvernement les dispositions de l'article 29 de la loi de finances pour 1994 qui lui fait obligation "d'analyser le contenu" des contrats de ville et de "préciser le financement que l'Etat y associe".

C. LE PLAN DE RELANCE

Le plan de relance a été assez remarquablement mené, tant en ce qui concerne sa rapidité de mise en oeuvre qu'en ce qui a trait au respect de ses objectifs fondateurs, même si ce succès n'a pas été clairement traduit au plan de la technique budgétaire (voir chapitre IV). Le "jaune" décrit de manière détaillée (page 75) les types d'opérations qu'il a permis de financer : commissariats de police, équipements judiciaires, centres sociaux, crèches, équipements sportifs et culturels, réhabilitations d'écoles, cadre de vie, transports et environnement, construction de cinq IUT...

Cette liste, aussi longue que variée, répond toutefois à trois principes :

- donner une large part (37 %) de la responsabilité de l'affectation de ces sommes aux préfets, avec pour objectif de répondre au plus près aux demandes du terrain,

- réserver une enveloppe de 11 % aux seuls grands projets urbains afin de donner un potentiel d'investissement satisfaisant à ces sites,

- diversifier les interventions de manière à valoriser l'approche globale propre à la politique de la ville (désenclavement, logement, aménagement urbain, mais aussi écoles, commissariats, justice de proximité et équipements sportifs).

Au total, le montant de 5,2 milliards de francs se répartit comme suit :

- enveloppe "nationale" de 2,702 milliards de francs,
- enveloppe "déconcentrée" de 1,912 milliard de francs,
- enveloppe "grands projets urbains" de 0,586 milliard de francs.

II - L'ANNÉE 1994 SE CARACTÉRISE ÉGALEMENT PAR LA POURSUITE D'OPÉRATIONS PLUS TRADITIONNELLES

A. L'EXTINCTION DE PROCÉDURES ANCIENNES PAR LE BIAIS DES CONVENTIONS DE SORTIE

Certains quartiers qui ont relevé de la géographie prioritaire antérieure (période 1989-1993) et ont, par exemple, fait l'objet d'opérations de développement social des quartiers (DSQ) ou de conventions de quartier ne bénéficient pas, pour les années 1994-1998 de contrat de ville.

Pour ceux dont la situation le justifie, des conventions de sortie des dispositifs antérieurs sont en cours de conclusion entre l'Etat et les collectivités locales pour une durée normale de deux ans, exceptionnellement de trois ans.

Ces conventions, qui concernent 61 quartiers, auront pour objet théorique d'achever les opérations engagées et d'en consolider les acquis. Elles peuvent prévoir en particulier le maintien de l'équipe de main-d'oeuvre urbaine et sociale. Elles seront financées sur l'enveloppe affectée à la politique de la ville dans les contrats de plan Etat-régions.

Votre rapporteur spécial ne peut que rappeler les critiques émises l'année dernière à l'encontre de ces conventions de sortie, sur lesquelles aucune information précise n'est encore disponible, alors que le ministre avait indiqué à la tribune du Sénat (séance du 3 décembre 1993) :

-Monsieur Marini, vous avez souligné la nécessité de ne pas oublier les villes qui, bien que connaissant des difficultés n'ont pas été retenues dans la liste des 185 qui vont bénéficier d'un contrat de ville.

J'ai le souci de ne pas créer de rupture brutale entre les villes qui n'ont pas bénéficié d'un contrat de ville et les autres, dont certaines, on le sait très bien, comportent des quartiers en difficultés ou des poches de pauvreté.

L'enveloppe de 9,5 milliards de francs définie pour les cinq prochaines années comprend les crédits nécessaires pour établir avec les communes non retenues dans les contrats de ville des conventions de sortie.

Je ne peux vous indiquer quel sera le montant global des crédits d'Etat qui leur seront réservés, car il résultera des discussions engagées sur le plan local par chacun des préfets de départements. Ce travail réalisé par les préfets permettra d'ajuster ces crédits au mieux selon les besoins. Si un quartier est confronté à une difficulté particulière, c'est le préfet qui peut en avoir plus facilement connaissance, naturellement sur les indications des élus.

Comme vous l'avez indiqué, Monsieur Marini, l'amendement adopté à l'Assemblée nationale, avec l'accord du Gouvernement, permettra à la représentation nationale de mieux suivre le contenu et l'exécution des contrats de ville et, donc, de veiller à ce que les villes non retenues bénéficient des financements dont elles ont besoin.

Soyez assuré que je veillerai attentivement à ce que ces villes ne soient pas oubliées.

L'argent public est rare, et les ressources communales tout autant. Les conventions de sortie (d'éviction ?) ont pour "mérite" de permettre de passer le cap des prochaines élections municipales, mais aussi pour plus sûr effet de mettre un terme à des opérations indispensables et parfaitement conformes aux objectifs du Gouvernement. L'argument de la subsidiarité est largement optique : de nombreuses communes n'auront pas plus de moyens à consacrer à la politique de la ville avant qu'après les conventions de sortie. Il faudra donc attendre, dans certains cas, que la situation se dégrade suffisamment pour "bénéficier" de la prochaine génération des contrats de ville. Cette situation restera particulièrement malsaine, tant que l'Etat n'annoncera pas clairement ses intentions aux acteurs locaux.

B. LA POURSUITE DE PROCÉDURES CONTRACTUELLES TRADITIONNELLES

Les contrats de ville, reposant sur un zonage précis, n'impliquent pas la suppression de certaines procédures contractuelles assises sur un zonage différent ou qui associent des partenaires eux mêmes différents.

Ainsi, les contrats d'actions de prévention (CAP) sont-ils, selon le cas, soit intégrés dans un contrat de ville, soit poursuivis dans les autres agglomérations. Dans ce dernier cas, ils sont parfois présentés comme le "lot de consolation" pour des communes n'ayant pu obtenir de contrat de ville.

Les programmes d'aménagement concerté du territoire (PACT) dits urbains ont été maintenus sur la période 1994-1998. Ils relèvent d'une démarche contractuelle et s'appliquent à des zones assez larges, qui peuvent comprendre des agglomérations faisant l'objet d'un contrat de ville. Ils sont cofinancés par le budget de l'aménagement du territoire et par celui de la ville.

La cohérence des deux procédures, émanant d'administrations différentes (DATAR et DIV) et inspirées par des logiques et des préoccupations distinctes est donc sujette à caution. Il semble, en fait, qu'en l'absence de contrats de ville, l'action de la DIV se limitera à maintenir sur les zones couvertes par les PACT urbains les équipes de maîtrise d'oeuvre urbaine mises en place sous le gouvernement précédent dans le cadre des conventions de développement social urbain alors en vigueur. Les crédits correspondants seraient prélevés sur l'enveloppe affectée à la politique de la ville dans le contrat de plan Etat-région dont relève le site.

Un effort de clarification semble toutefois avoir été effectué dans de nombreuses régions. Dans les contrats de plan Etat-régions, les engagements financiers au titre de la politique de la ville et au titre des PACT urbains font en effet l'objet, en règle générale, de deux rubriques distinctes.

Force est enfin de constater que de nombreux ministères, souvent pour d'excellentes raisons, ne semblent pas désireux de se fondre dans le zonage et dans la procédure des contrats de ville. Le ministère de la Jeunesse et des Sports tient à conserver ses "projets locaux d'animation jeunesse" (PLAJ), l'Education nationale est légitimement attachée à ses "zones d'éducation prioritaires" (ZEP), le ministère du Travail a les yeux de Chimène pour ses "plans locaux d'insertion par l'économique" (PLIE) et la DATAR conserve pour quelques années encore (jusqu'à ce que le FNDAT la reprenne en charge) la gestion des fonds régionaux d'aide aux initiatives locales pour l'emploi (FRILE). Une réflexion d'ensemble devra donc être poursuivie, parallèlement à la montée en puissance du FIV.

CHAPITRE III

LES FRONTIÈRES FLOUES DU BUDGET DE LA VILLE

I - LA PERTINENCE DU PÉRIMÈTRE DU BUDGET DE LA VILLE

Dans notre précédent rapport, les apports indéniables de la présentation d'un "bleu" autonome (Affaires sociales, Santé et Ville - II Ville) avaient été soulignés. L'existence d'un fascicule budgétaire autonome offre en effet trois avantages :

- elle se traduit par une harmonisation de la nomenclature de crédits auparavant dispersés entre les services généraux du Premier ministre (SGPM) et le ministère de l'Équipement;

- elle fournit l'occasion d'un réajustement des crédits du titre VI vers ceux du titre IV ;

- elle permet un débat parlementaire spécifique.

Cet effort vers plus de "lisibilité" est-il suffisant ? Soucieuse d'obtenir une réponse circonstanciée à cette question de fond, votre commission des Finances a saisi la Cour des Comptes, dont la réponse apporte des informations intéressantes.

A. L'EXPERTISE DE LA COUR DES COMPTES

1. Un bilan globalement satisfaisant...

La Cour note que "l'ensemble des dispositions prises est susceptible d'améliorer la présentation budgétaire :

- en regroupant dans un budget unique une part importante des dépenses spécifiques de la politique de la ville ;

- en inscrivant au titre IV des interventions publiques qui étaient improprement dotées et utilisées en tant que subventions d'investissement accordées par l'Etat".

2. ...qui connaît certaines limites

La Cour observe que certaines dépenses concernant strictement la politique de la ville ne figurent pas dans le bleu budgétaire correspondant.

Il s'agit tout d'abord de la **délégation interministérielle à la ville (DIV)**. Certaines dépenses de fonctionnement de la délégation interministérielle à la ville restent inscrites au budget "Équipement, transports et tourisme. I - Urbanisme et services communs". Il s'agit en l'occurrence des dépenses de personnel imputées sur les chapitre 31-90, 31-94, 33-90 et 33-91, comportant chacun un article 60 "Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain". La Cour fait ainsi remarquer, comme nous l'avions souligné l'an dernier, que le budget ville ne recense pas directement les emplois budgétaires des personnels chargés de gérer les services."

Il s'agit ensuite du **Fonds d'aménagement de la région Ile-de-France (FARIF)**, dont les dotations, rappelle la Cour, "ne sont pas inscrites dans le budget ville, alors que leur utilisation s'assimile en région d'Ile-de-France à celle du Fonds social urbain sur le reste du territoire."

La Cour souligne enfin que les crédits de la ville ne représentent qu'une faible part de l'ensemble des crédits publics affectés à cette politique de la ville : "Enfin, rapproché des

informations fournies au Parlement dans le rapport "jaune" prévu par l'article 115 de la loi de finances initiale pour 1990 consacré à l'"effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain", le budget ville de la loi de finances initiale pour 1994 ne représente qu'une très faible part des sommes en cause.

Selon ce document, l'effort financier de l'Etat pour la politique de la ville s'élèverait à 8.108.28 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1994. En reprenant la même présentation, le cumul selon des dépenses ordinaires (titres III et IV) et des autorisations de programme pour les dépenses en capital (titres V et VI) inscrite sur le fascicule budgétaire ville atteint 720 millions de francs, dont 532 millions de francs en dépenses ordinaires et 188 millions de francs en autorisations de programme. Le budget ville représente donc seulement 8,9 % de l'effort financier affiché par l'Etat dans ce document."

B. LES DIFFICULTÉS D'UNE REMISE EN ORDRE

Le bon sens et l'efficacité commanderaient de procéder à une certaine consolidation des crédits de la ville, plus particulièrement en ce qui concerne la DIV et le FARIF. Mais les principes budgétaires et les traditions administratives ne font pas toujours bon ménage.

1. La DIV

Les liens fonctionnels de la DIV avec le ministère de l'Equipement sont anciens. En effet, le ministère de l'Equipement prend en charge sur son budget de fonctionnement la location des locaux occupés par la DIV (3 millions de francs par an) ainsi que les dépenses de téléphone, la DIV assurant sur son budget propre les autres charges locatives (électricité, gardiennage, entretien).

La direction du personnel et des services du ministère de l'Equipement assure par ailleurs la gestion effective du cadre d'emploi de la DIV (41 postes réels sur 43 autorisés) à travers la rédaction des contrats et la paie du personnel correspondant. Rappelons que le ministère de l'Equipement met à disposition de la délégation interministérielle à la ville 31 agents, dont 10 de catégorie A.

La direction des affaires financières et de l'administration générale est enfin ordonnateur principal par délégation du ministère des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville et exécute à ce titre sur instruction de la DIV gestionnaire, l'exécution des actes comptables correspondants.

Votre rapporteur spécial estime qu'il serait souhaitable de procéder à son rattachement fonctionnel aux services du Premier ministre. Cette solution présenterait l'inconvénient transitoire d'entraîner le passage à un autre système comptable. La montée en puissance de la politique de la ville justifiera sans doute à terme un accroissement de ses effectifs (94 agents). La commission des Finances de l'Assemblée nationale a présenté deux observations à cet égard :

"① Un effectif si restreint ne paraît pas suffisant pour garantir une bonne coordination interministérielle des actions relevant de la politique de la ville tant au niveau central qu'au niveau déconcentré et pour en assurer une évaluation rigoureuse ;

② La politique de la ville est définitivement passée du stade expérimental à celui de la mise en oeuvre en grandeur réelle. Il paraît dès lors anormal que la DIV continue à fonctionner avec un effectif constitué, pour plus de la moitié, par des personnels mis à disposition."

2. Le FARIF

Ce même ministère de l'Équipement apparaît à certains égards comme le "ministère bis" de la Ville, puisqu'il assure la gestion de ce compte spécial du Trésor. En effet, mis en place en 1990 et alimenté par la taxe sur les bureaux en Ile de France, doté d'un volume annuel moyen de 1,4 milliard de francs, le FARIF est un compte d'affectation spéciale dont la gestion est centralisée par le ministère de l'Équipement. Ce fonds est organisé en 10 chapitres, dont deux concernent le développement social urbain (chapitre 9 pour les crédits d'investissement et chapitre 10 pour les crédits de fonctionnement).

En 1994, au titre des crédits d'investissement, 52,6 millions de francs ont été contractualisés en faveur des contrats de ville et 50 millions de francs au profit des GPU. La dotation du chapitre 10 (50 millions de francs en fonctionnement) est contractualisée au titre des contrats de ville.

Le transfert en gestion des chapitres 9 et 10 sur les chapitres du ministère de la Ville pourrait être envisagé. Toutefois, s'agissant d'un compte d'affectation spéciale concernant des opérations localisées en Ile-de-France, le transfert d'une partie de ses ressources sur un FSU à vocation de répartition nationale n'est pas nécessairement convaincant.

Par ailleurs, il convient de rappeler que les recettes du fonds proviennent du produit de la taxe sur les bureaux. Cette taxe n'étant exigible qu'à compter du 1er mars, l'exécution de la dépense sur le compte s'effectue avec un décalage de trois mois par rapport au budget général, les dotations sur crédits ordinaires étant pour leur part déléguées dès le mois de janvier.

De surcroît, facteur contingent, l'essentiel de ses dépenses fait l'objet d'une contractualisation (90 % en 1994). Il est en outre à l'abri des régulations conjoncturelles et il semble permettre un "mixage" opportun avec les dépenses ville du budget de la région Ile-de-France.

Votre rapporteur spécial estime qu'à l'issue de l'examen par le Parlement du projet de loi relatif à l'aménagement et au développement du territoire, il sera opportun de réfléchir à une nouvelle présentation comptable du FARIF.

Alors qu'ils ne sont pas gérés par le ministère de la Ville, le FARIF et la DIV figurent néanmoins dans les "crédits spécifiques ville" du jaune budgétaire. Ces crédits spécifiques ne représentaient que 14,6 % des concours financiers de l'Etat à la politique de la ville en 1993 et ce pourcentage s'abaisse à 12,2 % hors FARIF et hors DIV (AP + DO).

II - LES IMPERFECTIONS DE L'ÉTAT RÉCAPITULATIF DE L'EFFORT FINANCIER CONSACRÉ À LA POLITIQUE DES VILLES ET AU DÉVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN

A. L'EXPERTISE DE LA COUR DES COMPTES

Saisie par votre commission des Finances, la Cour des Comptes a expertisé le contenu du "jaune" budgétaire. Selon la Cour, "force est pourtant de constater que les volumes d'autorisations

budgetaires figurant à ce titre dans le tableau récapitulatif du "jaune" ne constituent que des intentions ou des prévisions transmises par les ministères concernés, aucun engagement juridique n'en garantit la mobilisation effective, qu'aucun contrôle a posteriori des ordonnateurs ne permet d'attester. En outre, les méthodes utilisées par les ministères pour sélectionner, au sein de leurs lignes budgétaires, ce qui est réputé être consommé dans le cadre de la politique de la ville présente peu d'homogénéité d'une administration à l'autre."

B. LES AMÉLIORATIONS À ENVISAGER

La publication du jaune, qui a été sensiblement avancée cette année, représente un lourd travail administratif. Ce document est par ailleurs riche d'informations et se présente, comme ses "congénères" sous la forme pratique pour l'administration –mais difficilement exploitable– des AP/DO et non sous la forme des CP/DO. Il conviendrait donc, dans le cadre d'une réflexion d'ensemble, de modifier cette nomenclature traditionnelle. Cela ne semble exiger aucun moyen supplémentaire : les données sur les crédits de paiement figurent dans les mêmes documents que les autorisations de programme.

1. L'absence d'homogénéité

Cette absence, relevée par la Cour, est clairement explicite dans l'excellent rapport du député Eric Raoult, qui fournit deux exemples de la signification relative des crédits et dotations retenus par le jaune :

"En premier lieu, ils englobent sans véritable justification 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 de l'Ile-de-France. Or, 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 second lieu, les chiffres relatifs aux interventions "de divers ministères concourant à la politique de la ville" reposent sur une estimation dont les méthodes ne sont pas précisées. Ces interventions sont d'ailleurs souvent destinées à un public déterminé (toxicomanes, par exemple) mais non à une zone géographique. De plus, lorsqu'elles sont territorialisées, leur géographie ne coïncide pas avec celle de la politique de la Ville. C'est le cas par exemple des crédits consacrés par l'Education nationale aux ZEP."

2. L'absence de données en exécution

La seconde imperfection du jaune, à laquelle il doit être possible de remédier, résulte de l'absence de données numériques "en exécution". Le lecteur passe de LFI en PLF, mais sans jamais voir apparaître la loi de règlement -véritable juge de paix en la matière-. Le Parlement est donc, pour partie, réduit au rôle d'observateur d'intention mais non de contrôleur de réalisation. Cette situation n'est ni nouvelle, ni propre au budget de la ville, mais elle demeure irritante. La Cour des Comptes devrait être saisie de cette anomalie apparente afin de présenter des solutions tenant compte à la fois de la difficulté des procédures et de l'attente du législateur. Il devrait être possible, compte tenu des progrès notables dans l'avancement du dépôt du projet de loi de finances de règlement, de connaître à l'automne 1994 les réalisations de l'exercice 1993 et les causes des éventuels écarts entre les prévisions et les réalisations.

Exemples : la DSU 1993 est restée fixée à 1 milliard de francs, alors que son montant réel est de 955,3 millions de francs ; la DPSU 1993 figure encore pour 156,5 millions de francs, alors que son montant effectif s'établit à 129,7 millions de francs.

3. L'absence de table de concordance

Les données figurant dans le jaune 1994 concernant la LFI 1994 s'écartent des données inscrites dans le jaune 1993 au titre du projet de loi de finances 1994, sans qu'une table de concordance permette de connaître les raisons des écarts (amendements au PLF, estimations révisées, modification de la réglementation,...). Même si

ces écarts peuvent n'être que minimes, il conviendrait pour le moins de les justifier, même sommairement. Le tableau ci-dessous rend compte de ces divergences.

(millions de francs)

	Jaune 93 LFI 94	Jaune 94 PLF 94	Variation
Prévention délinquance ..	135	137	+ 2
1 % associatif	14	15,48	+ 1,48
Contrats de ville	414,9	419,15	+ 4,25
FAS	200	100	- 100
Autres ministères	1.500	1.300	- 200
Equipement/logement ...	190	191	+ 1
Culture	19,3	19,5	+ 0,2
Intérieur	8,70	9,90	+ 1,20
Education nationale	593,54	677,23	+ 83,69
Jeunesse et Sports	45	45,28	+ 0,28
Affaires sociales	662,60	661,80	- 0,8
Justice	71,09	76,40	+ 5,31
FAS	-	100	+ 100
Fonds de solidarité Ile-de-France	550	530	- 20
TOTAL			- 121,39

A titre accessoire, ces petites divergences peuvent exercer une influence sur l'interprétation des chiffres. On peut en effet retenir un chiffre majoré pour 1994 et faire apparaître ainsi un taux de croissance sympathique par rapport à 1993, puis l'année suivante, minimiser le chiffre 1994 et faire encore apparaître un bon taux de croissance pour 1995. Le jaune est ainsi un acte de foi et un acte de notaire. La vocation de votre commission des Finances est probablement d'accentuer la seconde caractéristique.

III - L'INTÉRÊT D'UN CADRE BUDGÉTAIRE NOUVEAU : LE FONDS D'INTERVENTION POUR LA VILLE (FIV)

A. LE PROJET DE FIV

L'hétérogénéité des actions ville des différents ministères, la multiplicité des concours qui en résultent sont source à la fois d'un manque de lisibilité et parfois d'un manque d'efficacité. La création d'un fonds budgétaire unique, mais non doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, constitue une innovation judicieuse.

Les deux lignes budgétaires 40-60-10 et 67-10 affectées aux grandes enveloppes contractualisées devraient, aux termes d'une décision du comité interministériel des villes du 22 février 1994, accueillir en gestion des transferts d'autres ministères en vue de constituer une dotation globale destinée à financer plus efficacement les actions prévues par les contrats de ville et les conventions de sortie de DSQ. Cette dotation prendrait le nom de "Fonds interministériel d'intervention pour la politique de la ville". Les crédits de fonctionnement seraient transférés sur l'article 46-60-10 et ceux d'équipement sur l'article 67-10-20.

La réunion interministérielle a arrêté à 215 millions de francs le montant des dotations à transférer en tout début d'année 1995, sur la base des demandes présentées, en fin d'exercice 1994 par les préfets, ou pour la Justice, par les procureurs généraux, de manière à permettre la délégation des crédits dès janvier 1995.

Il sera ainsi remédié aux lenteurs de la répartition régionale des crédits et de leur programmation, ce qui supprimera l'une des causes majeures des retards constatés dans l'exécution du budget de la ville.

Selon la décision du comité interministériel des villes, les chapitres destinés à abonder ainsi par transfert les crédits de la ville seraient les suivants :

- Affaires sociales : 47-21 (programmes d'action sociale de l'Etat) et 66-20 (subventions d'équipement social) ;

- Commerce et artisanat : 64-00 (aides et primes à l'artisanat) et 94-01 (aides au commerce) ;

- Culture : 43-40 (spectacles et développement culturel) ;

- Aménagement du territoire : 65-00 (Fonds national d'aménagement et de développement du territoire - subventions d'investissement) ;

- Environnement : 67-20 (protection de la nature et de l'environnement - subventions d'équipement) ;

- Jeunesse et Sports : 43-90 (Jeunesse et vie associative) et 43-91 (sport de haut niveau et développement de la pratique sportive) ;

- Justice : 46-01 (subventions et interventions directes) ;

- Travail, emploi : 44-76 (actions pour la promotion de l'emploi).

B. LES OBSERVATIONS QU'IL SUSCITE

- La Cour des Comptes a donné un avis favorable à la création d'un FIV par voie de transferts en gestion, sous la double réserve du respect des titres, au sens de l'ordonnance de 1959, et de la mise en place d'une nomenclature d'exécution. Elle a approuvé le principe de fongibilité à l'échelon déconcentré.

- Il serait opportun d'harmoniser, en rythme de croisière, les calendriers d'élaboration respectifs du PLF et du FIV, sauf à mettre chaque année le Parlement devant une espèce de fait accompli. Même si des variations de dernière minute peuvent être opérées, le "jaune" devait à tout le moins fournir une évaluation des dotations envisagées. Toutefois, la création de ce fonds devrait s'accompagner de la mise en place d'une nomenclature comptable d'exécution très détaillée, selon les informations fournies à votre rapporteur spécial.

- La création de ce fonds, compte tenu du délai observé entre l'annonce de sa création et la matérialisation de ses dotations, a suscité des frictions administratives. Les différents ministères concernés possèdent leur propre géographie d'intervention, qui ne coïncide pas nécessairement avec la géographie des contrats de ville. De plus, il ne serait pas opportun qu'un sentiment de "désaisissement" ne les conduise à ne plus défendre avec ardeur leurs demandes de crédit face à la direction du Budget (et peut-être également face au Parlement).

- L'exclusion (momentanée ?) de l'Education nationale appellerait une explication, compte tenu du rôle majeur joué par cette administration dans la politique globale de la ville. Cette explication peut tenir au fait que l'Education nationale gère cette politique par ses propres moyens financiers et humains.

- Aucune donnée chiffrée définitive n'a été à ce jour portée à la connaissance de votre rapporteur spécial. Les optimistes estimaient à 1,5 milliard de francs la taille optimale de ce fonds, les plus pessimistes supputant qu'il ne dépasserait pas quelques centaines de millions pour sa première année de mise en oeuvre. Le CIV du 28 octobre aurait retenu un montant de 215 millions de francs, qui pourrait être porté à 300 millions de francs. Il a également mis en évidence les réticences du ministre du Travail à fondre une partie de ses crédits dans la nomenclature FIV.

Le FIV présenterait un triple avantage :

- accélérer les opérations cofinancées par plusieurs ministères (la dernière subvention arrivée conditionnant la mise en route d'une opération) ;

- assurer une certaine fongibilité au niveau déconcentré (en évitant le saupoudrage et en permettant des opérations dépassant une année donnée les dotations ad hoc du ministère concerné) ;

- rationaliser la politique de la ville en remplaçant huit circulaires budgétaires par une seule.

Votre rapporteur spécial estime que cette évolution doit être encouragée et amplifiée : le Fonds interministériel pour la ville est une clarification nécessaire, à condition d'englober progressivement la totalité des crédits participant à la politique de la ville. Cela suppose un effort persévérant pour surmonter les habitudes et les particularismes administratifs.

CHAPITRE IV

LA GESTION DES CRÉDITS

I - LES CRÉDITS OBTENUS AU TITRE DU PLAN DE RELANCE NE SAURAIENT FAIRE OUBLIER LES DIFFICULTÉS RÉCURRENTES D'ENGAGEMENT DES CRÉDITS

A. LE PLAN DE RELANCE

Les crédits obtenus au titre du plan de relance étaient prévisibles (et annoncés) pour ce qui concerne le Fonds social urbain (67-10-10) mais non pour ce qui a trait aux titre IV et V. Le tableau ci-après illustre l'importance des arrêtés de répartition publiés en 1994, qui conduisent à majorer de 46,4 % les crédits du ministère de la ville.

(millions de francs)

	LFI 1994	LFI + plan de relance	Variation
Titre III	133,4	-	-
Titre IV 46-60 : interventions en faveur de la ville	403,4	503,4	+ 100
Titre V 57-71 : études et assistance technique	7	10	+ 3
Titre VI 67-10 : politique de la ville et du développement social urbain	314,2	609,8	+ 295,6
TOTAL	858	1.256,6	+ 398,6

B. LES DIFFICULTÉS D'ENGAGEMENT DES CRÉDITS

1. Des retards persistants...

Aux difficultés structurelles se sont ajoutées cette année les problèmes liés à la réforme des procédures, plus particulièrement la mise en oeuvre des contrats de ville.

En effet, au début du mois d'octobre 1994, le pourcentage des crédits engagés par rapport aux crédits délégués s'établissait comme suit :

- chapitre 37-82-10 (projets de SPQ)	32,6 %
- chapitre 46-60-10 (contrats de ville)	24,2 %
- chapitre 46-60-20 (1 % associatif)	22,6 %
- chapitre 46-60-40 (prévention de la délinquance)	29,1 %
- chapitre 46-60-50 (OPE)	81,7 %

2. ...qui appellent des mesures correctrices

Ces chiffres doivent cependant être interprétés avec prudence. En effet la procédure de délégation et de déconcentration induit des retards dans la prise en compte, par l'échelon central, des dépenses effectivement mandatées. En fin d'exercice, les taux de consommation sont tout à fait honorables, même s'ils demeurent perfectibles (chapitre 37-82 : 90 % ; chapitre 46-70 : 80 %). Le ministre s'est en outre attaché à mieux suivre, et à accélérer ces procédures.

La création du FIV devrait y contribuer. Une autre technique consisterait à rendre reportables certains crédits. Les reports sur l'exercice 1994 n'ont en effet atteint que 0,8 million de francs sur les titres III et IV. Alors que le ministère demandait la possibilité de reporter 5,2 millions de francs sur l'article 37-82-10, il ne lui a été accordé que 0,163 million de francs.

Votre rapporteur spécial estime qu'il serait tout particulièrement opportun d'inscrire à l'Etat H le chapitre 46-60.

II - LE FINANCEMENT DES CONTRATS D'ACTION DE PRÉVENTION POUR LA SÉCURITÉ DANS LA VILLE (CAP)

A. LA PROCÉDURE CAP

1. Les objectifs

Les expériences conduites depuis de nombreuses années ont revêtu un caractère contractuel à partir de 1985, quand les villes dotées d'un CCPD (conseil communal de prévention de la délinquance) ont pu négocier avec l'État un programme d'actions prioritaires. Chaque année, une circulaire du Premier ministre (29 mars 1994 pour l'année en cours) fixe aux 530 CAP le cadre de leur action en définissant les orientations nationales de la prévention de la délinquance.

Le contenu des CAP, selon la DIV, reste encore trop axé sur la prévention sociale ou primaire (50 % des actions) et insuffisamment sur la prévention de la récidive (seulement 15 % des actions), les autres mesures relevant du diagnostic et de la prévention de la toxicomanie.

2. Le fonctionnement

Le projet de chacun des 750 CCPD (291 en 1985) est instruit par le conseil départemental de prévention de la délinquance, puis présenté au comité interservices départemental. Les demandes de financement sont faites par le préfet de département au préfet de région qui assure l'harmonisation et la répartition des crédits (commission interservices régionale). Les crédits sont délégués directement au préfet du département après répartition au niveau régional. Il existe un conseil départemental de prévention de la délinquance dans chaque département.

Il existe dorénavant deux types de CAP :

Géographie prioritaire : les CAP deviennent des "volets prévention" intégrés aux contrats de ville ;

Géographie non prioritaire : les CAP demeurent, mais sont signés désormais pour cinq ans (trois ans jusqu'en 1993).

B. LA GESTION DES CRÉDITS

Deux observations sont à présenter :

1. Les modifications de nomenclature budgétaire

Les CAP sont financés sur l'article 46-60-40 du budget de la ville pour l'exercice 1994. En raison de la conclusion des contrats de ville, cette procédure sera désormais financée pour partie sur l'article 46-60-40 (27,5 millions de francs non contractualisés pour 1995) et pour partie sur l'article 46-40-10 à hauteur de 102,6 millions de francs (contrats de ville, programmes d'aménagement concerté du territoire et autres actions).

2. Les abondements en cours d'exercice

Votre rapporteur spécial avait noté l'année dernière que "les crédits spécifiques de l'article 46-60-40 semblent toutefois calculés au plus juste". Il n'est donc pas surpris de constater que cet article a été abondé en cours d'exercice.

LFI	112.000.000
CIV du 22.02.94	+ 10.000.000
Transferts internes (46-60 articles 30 et 50)	+ 8.000.000
Transfert de la DGLDG (1)	+ 10.000.000
Transfert de la DGLDT (2)	+ 14.000.000
TOTAL	154.000.000

(1) Conventions départementales d'objectif de lutte contre la toxicomanie.

(2) Transfert de 10 millions de francs pour abonder les CAP hors contrat de ville. Les 4 millions restant sont destinés à financer des actions de la délégation générale à la lutte contre les drogues et la toxicomanie.

Cet abondement est le bienvenu, mais il appelle deux remarques :

- l'insuffisance était vraisemblable dès la présentation du projet de loi et des mesures correctrices étaient envisagées dès cette époque. Elles n'ont toutefois pas été portées avec une précision suffisante à la connaissance du Parlement. Cette pratique est ancienne et largement répandue, mais toujours irritante. Il convient toutefois de rappeler l'augmentation croissante des crédits en LFI : 92 millions de francs en 1992, 99,5 millions de francs en 1993, 112 millions de francs en 1994, 130,1 millions de francs en 1995, évolution qui traduit la priorité que s'est assignée le Gouvernement en matière de prévention de la délinquance.

- l'exercice d'analyse budgétaire de LFI à LFI perd une grande part de son intérêt. Il est en outre tentant de reprocher au Gouvernement de diminuer les crédits de prévention qui, sauf information complémentaire, régresseront de 154 à 130,1 millions de francs. Ce reproche, d'une manière tout aussi traditionnelle, pourrait être levé en additionnant toutes les actions de prévention de tous les ministères, à condition toutefois de les connaître dans le détail.

III - LES INCERTITUDES LIÉES AU FINANCEMENT DE CERTAINES ACTIONS

A. LES MAISONS DE JUSTICE ET DU DROIT

1. Une initiative intéressante...

L'une des priorités du ministère de la Justice, depuis plusieurs années, consiste à développer la justice de proximité et à renforcer son intervention en faveur des droits civils des habitants des cités. Les maisons de Justice et du Droit constituent un exemple de cette démarche de justice de proximité. Elles contribuent au maintien de la paix sociale et de l'état de droit. Les premières ont été créées en 1990 dans le Val d'Oise à l'initiative du procureur de la République. Il existe actuellement 32 maisons de Justice et du Droit, implantées dans les zones urbaines les plus difficiles, dans huit départements prioritaires pour la politique de la ville. Ces structures procèdent d'une double démarche qui a pris corps dans le cadre de la politique judiciaire de la ville, au regard du très faible taux de résolution des petits délits :

- d'une part, apporter à la petite délinquance des réponses plus satisfaisantes que des classements sans suite ou des poursuites aboutissant à des jugements partiellement inexécutés ;

- d'autre part, proposer aux justiciables des informations sur leurs droits et de l'aide aux victimes.

Elles permettent, dans les locaux mis à disposition par les municipalités, l'exercice de l'action publique de manière déconcentrée et différenciée pour la petite délinquance et proposent, notamment, d'informer les justiciables et d'aider les victimes d'infraction pénales. L'accueil du public et son orientation sont assurés par un secrétariat. Comme le signale le "jaune" : elles contribuent "à résorber le sentiment d'impunité que pouvaient ressentir certains délinquants ou un sentiment d'exaspération de leurs victimes". On ne saurait mieux dire.

2. ...mais dont le financement demeure aléatoire

Jusqu'en 1994, les dépenses d'investissement initiales étaient prises en charge par la commune, l'Etat apportant une contribution financière de 200.000 francs maximum -150.000 francs par la délégation interministérielle à la ville et 50.000 francs par le ministère de la Justice (décision du CIV du 3 mars 1992). Depuis 1994, le financement des maisons de Justice et du Droit doit s'effectuer sur les crédits déconcentrés de la politique de la ville. Pour ce qui concerne le fonctionnement, il était financé par les collectivités territoriales avec le concours négocié des partenaires. Depuis 1993, l'Etat prend en charge le coût de la médiation, grâce à la revalorisation des frais de justice (décret du 4 novembre 1992). Les activités des associations d'aide aux victimes sont cofinancées par les collectivités locales et l'Etat.

A partir de 1994, les contrats de ville du XIème plan doivent soutenir le fonctionnement de ces maisons de Justice et du Droit (MJD). Une réserve a été prévue par le ministère de la Ville, dans le but de garantir la pérennité des maisons de Justice, au cas où les financements liés aux contrats de ville ne seraient pas suffisants.

Votre rapporteur spécial se félicite de l'existence de cette réserve, mais il estime anormal que le service public de la justice ne soit pas financé clairement et régulièrement par le ministère de la Justice mais soit alimenté de manière un peu complexe et, semble-t-il, aléatoire, sur les crédits de la ville. Autant ces crédits apparaissent judicieusement utilisés comme "catalyseurs initiaux", autant il serait

souhaitable de financer de manière pérenne des "quasi-institutions" devenues pérennes. Il n'est que de rappeler l'article 3 du projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité qui assigne comme mission prioritaire à la police nationale de "lutter contre les violences urbaines, la petite délinquance et l'insécurité routière".

Le ministère de la Ville estime par ailleurs : "il importe maintenant d'accroître, de manière importante, le nombre de ces structures, ce qui implique une réflexion approfondie sur leur statut, leur fonctionnement et leur financement. Une mission sera confiée en ce sens par le Garde des Sceaux à M. Gérard Vignoble, député du Nord."

B. LES PROJETS DE SERVICE PUBLIC DE QUARTIER

1. Une procédure efficace...

Ces crédits, totalement déconcentrés, constituent des aides à la logistique des services publics installés dans les quartiers difficiles. Ces actions sont particulièrement variées (location de locaux, vacations d'heures supplémentaires, présence d'interprètes dans les bureaux de poste...). Ces projets visent à la fois à mobiliser l'ensemble des organismes publics ou ayant une mission de service public, en vue de la réalisation d'actions inter-services et à améliorer les services publics de l'Etat (accueil, sécurité, signalisation, horaires d'ouverture).

Les crédits correspondants sont stabilisés à environ 100 millions de francs (104,3 en 1993 et 1994, 105 en 1995 soit + 0,6 %). Le bilan des actions conduites à ce titre en 1993 fait apparaître trois postes essentiels : l'amélioration des locaux pour l'accueil, les actions menées dans les établissements scolaires et l'amélioration du fonctionnement des services.

Ce dernier poste de dépense est le plus important (39 % des engagements) et peut s'expliquer par le fait que le fonctionnement des services étant traditionnellement le poste de dépense insuffisamment doté des administrations, et particulièrement dans les sites éloignés des centres ville, les préfets ont mobilisé ces moyens financiers pour les améliorer.

2. ...mais qui peut se traduire par des difficultés de gestion

Aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, le titre III recouvre les "dépenses de personnel et de matériel afférentes aux services", le titre IV étant relatif aux "interventions de l'Etat, notamment en matière économique, sociale et culturelle". Apprécié à cette aune, le chapitre 37-82 n'est peut-être pas totalement à sa place, dans la mesure où il peut financer des organismes qui ne sont pas des "services" de l'Etat. On peut citer à ce titre l'ANPE ou La Poste. La Cour des Comptes, pour le moment, ne semble pas avoir dénoncé cette pratique. Il semble cependant que certains trésoriers payeurs généraux aient manifesté quelque perplexité. Il serait donc opportun de réfléchir à un "transvasement" d'une partie des crédits du titre III vers le titre IV. Les trois rapporteurs de l'Assemblée nationale se sont prononcés en ce sens.

CHAPITRE V

L'EXÉCUTION DU PLAN DE RELANCE DE 1993

I - LA TRADUCTION BUDGÉTAIRE DU PLAN DE RELANCE

A. LA PRÉSENTATION RETENUE PAR LE GOUVERNEMENT

La mise en oeuvre d'un plan de relance par l'investissement exerce des effets mécaniques prévisibles. Ainsi un plan prenant effet en juillet 1993 se traduira d'abord par d'importants transferts d'autorisations de programme en 1993, et surtout en 1994. Les crédits de paiement seront, sur la base de la séquence triennale 30 % - 40 % - 30 %, à leur apogée en 1994 et à un niveau encore élevé en 1995. La caractéristique première d'un plan de relance étant d'être transitoire, il est donc parfaitement logique de constater que les autorisations de programme diminueront fortement dès 1995 et les crédits de paiement à partir de 1996.

C'est à cet exercice que le Gouvernement s'est toutefois refusé en distinguant très nettement, dans le document "jaune", le plan de relance du budget du ministère de la Ville. Cette présentation "éclatée" est toutefois recevable, puisque le "jaune" -c'est une de ses limites- ne compare les crédits que de loi de finances initiale en projet de loi de finances, c'est-à-dire sans tenir compte des transferts en gestion. Seule la loi de règlement permettra de rétablir la vérité des chiffres, mais elle ne fait pas l'objet d'une grande publicité.

Au total, il semble que cette "astuce" comptable pourrait faire perdre de vue l'effort soutenu que l'État consent en faveur de la politique de la ville, en faisant naître des querelles subalternes sur l'interprétation en tendance des dotations.

B. L'AGRÉGATION DU BUDGET ET DU PLAN DE RELANCE

Le budget ville a reçu les transferts en gestion suivants, au titre du plan de relance :

(millions de francs)

	Chapitres	AP	CP/DO
1993	67-10	300	90
	"	160	48
1994	46-60		100
	67-10	660,52	261
	57-71	10	3
	67-10	115,187	34,5561
TOTAL		1.135,707	333,5561

Le budget ville, hors plan de relance, se présente comme suit :

(millions de francs)

	LFI 1994	PI.F 1995	%
Total (DO + CP)	858.070,361	866.430,0	(+ 1 %)
AP	191,250	272,410	(+ 42,4 %)

Si l'on intègre le plan de relance, le budget aurait la structure suivante :

(millions de francs)

	1994	1995	%
Total (DO + CP)	1.256.626,46	866.430,0	- 31,1 %
AP	976.957,0	272.410,0	- 72,2 %

Les autorisations de programme diminuent ainsi, fort logiquement, de 72,2 %.

Il convient toutefois, pour la pureté de l'exercice, de tenir compte des crédits de paiement qui seront transférés au cours de l'exercice 1995. Selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial :

"Concernant la gestion des crédits de paiement qui relèvent de rapport bilatéraux entre les ministères concernés et le ministère du Budget, la règle arrêtée au début du plan de relance prévoyait une ouverture de 30 % la première année, une ouverture de 40 % la seconde année et de 30 % la troisième année d'exécution.

Sur le chapitre 67-10 article 10 du ministère de la Ville, il a été ouvert une enveloppe de 433,556 millions de francs de crédits de paiement correspondant à l'enveloppe de 1.235,707 millions de francs d'autorisations de programme, soit 35 %. Le montant attendu en 1995 correspondrait à un solde de 30 % des AP ouvertes en 1993 (soit 138 millions de francs) et 40 % des AP ouvertes en 1994 (soit 310 millions de francs), soit un total de 448 millions de francs."

II - LA MISE EN OEUVRE DU PLAN DE RELANCE

A. UNE MISE EN OEUVRE ASSEZ RAPIDE

Le plan de relance pour la ville a été doté par la loi de finances rectificative du 22 juin 1993 de 5,2 milliards de francs sur le chapitre 67-03 des charges communes. Sa mise en oeuvre budgétaire s'est traduite notamment par huit arrêtés de répartition signés au cours des années 1993 et 1994. Il importe toutefois de signaler que l'essentiel des autorisations de programme ont été transférées, dès le mois de février 1994, soit dans un délai de 7 mois après la publication de la loi de finances rectificative. L'entreprise a donc été menée à bien dans les meilleurs délais.

Le tableau ci-après récapitule le détail de ces arrêtés et montre que 15 ministères ont reçu des dotations, ce qui rappelle, si besoin était, la dimension interministérielle de la politique de la ville.

Tableau I

(millions de francs)

Date de l'arrêté	Chapitre d'imputation	Montant AP	Montant CP
Arrêté du 30 août 1993	57-40 Intérieur	300	90
Arrêté du 5 octobre 1993	66-70 Industrie	50	10
	56-30 Justice	24	-
	57-11 Justice	52,2	8,5
	57-20 Justice	38,5	11,9
	68-20 Justice	2	-
Arrêté du 6 octobre 1993	58-10 Enseignement supérieur	344,166	86
	67-10 Equipement	300	90
	66-73 Enseignement supérieur	55,834	14
	65-23 Equipement	10	10
Arrêté du 26 octobre 1993	63-41 Equipement	378,200	126,7
	53-43 Equipement	94	-
	63-42 Equipement	45	-
Arrêté du 16 novembre 1993	66-20 Affaires sociales	70	17,5
	66-91 Culture	20,2	4,04
	67-20 Environnement	7,7	2,3
	57-91 Equipement	100	0,8
	65-23 Equipement	20	10
	65-48 Logement	75	17
	67-10 Equipement	160	48
	57-40 Intérieur	30	10
	56-30 Justice	20	4
	57-11 Justice	15	3
	57-20 Justice	15	3
	57-90 Justice	8,823	8,823
	53-70 Défense	4,2	4,2
	Arrêté du 18 février 1994	66-11 Affaires sociales	26,4
57-71 Ville		10	3
67-10 Ville		660,52	261
55-21 Equipement		72,8	32
57-71 Equipement		18	10,8
65-23 Equipement		42,5	13
63-41 Equipement		90	155
53-41 Equipement		300	160
53-70 Défense		2,89	2,89
66-72 Travail		25	25
65-48 Logement		600	245
56-30 Justice		28,47	27
57-11 Justice		158,41	71
57-20 Justice		107,53	43
66-30 Justice		1,35	3,35
64-00 Artisanat		5,07	5,07
64-01 Artisanat		10,92	10,92
66-91 Culture		5	5
57-90 Finances		4	4
67-20 Environnement		18	10,8
65-01 Aménagement territoire	16,18	16,18	
57-40 Intérieur	108,91	210	
65-44 Logement	40	12	
Arrêté du 8 avril 1994	46-60 Ville	100	100
Arrêté du 11 août 1994	67-10 Ville	115,187	34,5561
	67-20 Environnement	3,9	1,17
	55-21 Equipement	15	7,5
	65-23 Equipement	34,330	10,299
	63-41 Equipement	45,5	15,167
	63-42 Equipement	0,91	0,3033
	53-42 Equipement	137,4	59,1
	57-40 Intérieur	0,5	0,5
	57-11 Justice	42	16,8
	65-48 Logement	10	10
TOTAL.		5.098,5	2.443,3684

Récapitulatif

(millions de francs)

	AP	CP
1993		
30/08	300	90
5/10	166,7	27,4
6/10	10	200
26/10	517,2	126,7
16/11	545,923	132,663
1994		
8/4	100	100
18/2	2.351,950	1.611,210
11/8	404,727	155,3954
TOTAL	5.096,5	2.443,3684

Observations

- Au mois d'octobre 1994, il restait à transférer la moitié des crédits de paiement du plan de relance, ce qui est conforme à la nature de l'opération ;

- 103,5 millions de francs ont fait l'objet de mouvements comptables hors arrêtés de répartition.

B. LE RESPECT DES PRINCIPES FIXÉS

Le plan de relance visait à la fois la relance du "bâtiment" et le renforcement de la politique de la ville. Ces deux objectifs ont été atteints, à quelques nuances près. Le plan a servi en effet à financer quelques subventions de titre IV, ainsi que l'indique le tableau ci-après (source : "jaune budgétaire - effort financier consacré à la politique des villes et au développement social urbain). L'intitulé de ce tableau est intéressant puisqu'il est présenté en "autorisation de programme" bien qu'il inclue du titre IV.

2. Récapitulatif des crédits répartis (autorisations de programme)

(millions de francs)

Ministères	Chapitres budgétaires	Enveloppes nationales Crédits répartis en 1993 et 1994	Enveloppes déconcentrées Crédits répartis en 1993 et 1994	Grands projets urbains Crédits répartis en 1993 et 1994	Total par chapitre Crédits répartis en 1993 et 1994
Intérieur et aménagement du territoire	57-40 65-01	390,00	48,91 16,18	0,50	439,41 16,18
Justice	57-11 57-20 66-20 56-30	236,00 141,00 2,00 46,00	31,61 20,03 1,35 26,47	-	267,61 161,03 3,35 72,47
Travail	66-72	25,00			25,00
Environnement	67-20	21,90	7,70		29,60
Equipement, transports et tourisme	53-43 63-41 63-42 57-71 55-21 65-23 57-91	343,10 407,00 45,00 8,00 5,00 57,00 100,00		188,23 106,70 0,91 10,00 82,80 49,83	531,33 513,70 45,91 18,00 87,80 106,83 100,00
Logement	65-48 65-44	185,00	500,00 40,00		685,00 40,00
Santé	66-11 47-15 47-13	35,00 40,00			35,00 40,00
Ville	67-10 57-71 46-60	10,00 100,00	1.072,37	163,41	1.235,78 10,00 100,00
Affaires sociales	66-20		70,00		70,00
Défense	53-70		7,09		7,09
Finances	57-90		12,82		12,82
Culture	66-91		25,20		25,20
Commerce et Artisanat	64-01 64-00		10,92 5,07		10,92 5,07
Enseignement supérieur	66-73 56-10	55,83 344,17			55,83 344,17
Industrie	66-70	50,00			50,00
Poste	41-10	25,00		3,50	28,50
TOTAL		2.672,00	1.922,12	605,88	5.200,00

Observations

L'écart entre le tableau 1 et le tableau 2 s'explique par les opérations suivantes :

- transferts par collectif budgétaire en 1993 de 40 millions de francs destinés à financer le plan santé ville (décision prise en réunion interministérielle du 23 décembre 1993). Ces 40 millions de francs ont été prélevés à hauteur de 10 millions de francs sur l'enveloppe "transports collectifs", 20 millions de francs sur l'enveloppe GPU et 10 millions de francs sur l'enveloppe déconcentrée ;

- transferts par collectif budgétaire en 1993 de 35 millions de francs destinés à financer le plan de lutte contre la toxicomanie (décision prise en réunion interministérielle du 18 octobre 1993). Ces 35 millions de francs ont été prélevés sur l'enveloppe attribuée au ministère de la Justice ;

- transferts par collectif budgétaire en 1993 de 25 millions de francs au profit du ministère de l'Industrie afin de pouvoir verser à La Poste le montant de la somme arrêtée lors du CIV du 29 juillet 1993. Ces 25 millions de francs ont fait l'objet d'une convention tripartite entre les ministères de l'Industrie et de la Ville et La Poste correspondant à un programme d'investissement de 50 millions de francs.

Il faut noter qu'un même transfert est prévu pour le prochain collectif budgétaire pour un montant de 3,5 millions de francs relevant de l'enveloppe GPU destiné à financer une opération de La Poste sur le GPU de Saint-Denis-Aubervilliers-La Courneuve.

<p>Sur 5,2 milliards de francs, seuls 200 millions de francs ont été consacrés à des dépenses d'intervention, d'ailleurs justifiées au regard des objectifs de la politique de la ville.</p>
--

**MODIFICATIONS APORTEES
PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE**

En seconde délibération, l'Assemblée Nationale a abondé de 0,615 million de francs l'article 20 du chapitre 46-60 (associations locales concourant à la mise en oeuvre de la politique de la ville) qui s'établit ainsi à 16,15 millions de francs.

Réunie le 17 novembre 1994, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a suivi les conclusions de son rapporteur spécial et a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits inscrits dans le projet de loi de finances au titre de la politique de la ville pour 1995.