

N° 87

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

---

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 2001

## 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 2002, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,  
Sénateur,  
*Rapporteur général.*

TOME III

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

ANNEXE N° 19

**EMPLOI ET SOLIDARITÉ :**

**III.- VILLE**

*Rapporteur spécial:* M. Éric DOLIGÉ

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, René Trégouët.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (11<sup>ème</sup> législ.) : 3262, 3320 à 3325 et T.A. 721**

**Sénat : 86 (2001-2002)**

---

**Lois de finances.**

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS</b> .....	4
<b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS</b> .....	5
<b>A. EXAMEN PAR TITRE DES CRÉDITS INSCRITS AU BLEU "VILLE"</b> .....	5
<b>B. EXAMEN THÉMATIQUE DES CRÉDITS SPÉCIFIQUES VILLE</b> .....	8
1. <i>Les moyens des services (titre III)</i> .....	8
a) Le redéploiement des dépenses de modernisation et d'animation de la politique de la ville.....	9
b) Les moyens de la délégation interministérielle à la ville (DIV) .....	9
2. <i>Les interventions publiques (titre IV)</i> .....	10
a) Le fonds d'intervention pour la ville (FIV) .....	10
b) Le dispositif « adultes relais » .....	10
c) Le fonds de revitalisation économique .....	11
d) Le soutien aux grands projets de villes .....	11
e) Autres interventions publiques .....	12
3. <i>Les dépenses en capital</i> .....	12
a) Les investissements exécutés par l'Etat .....	12
b) Les subventions d'investissement accordées par l'Etat .....	13
<b>II. L'ÉVOLUTION DE L'EFFORT FINANCIER GLOBAL EN FAVEUR DE LA VILLE</b> .....	14
<b>A. LA CONTRIBUTION DES AUTRES MINISTÈRES</b> .....	16
<b>B. LA CONTRIBUTION DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS</b> .....	18
<b>C. LES DÉPENSES FISCALES ET COMPENSATIONS</b> .....	18
1. <i>Les zones de redynamisation urbaine et les zones franches urbaines</i> .....	18
2. <i>La « moralisation » du dispositif des ZFU</i> .....	21
3. <i>Un dispositif qui a favorisé l'emploi dans les zones franches urbaines</i> .....	22
a) Les lacunes de l'évaluation .....	22
b) Le doublement du nombre d'emplois depuis 1997 dans les zones franches urbaines .....	23
4. <i>La réforme proposée par le gouvernement</i> .....	24
<b>D. LA SOLIDARITÉ URBAINE</b> .....	27
<b>III. ARTICLES RATTACHÉS</b> .....	28
<b>A. L'ARTICLE 71</b> .....	28
1. <i>le droit actuel</i> .....	28
a) Principaux points du dispositif.....	28
b) Conditions d'éligibilité au régime actuel.....	29
(1) Les entreprises concernées.....	29
(a) <i>Entreprises exonérées de plein droit</i> .....	29
(b) <i>Conditions auxquelles d'autres entreprises peuvent bénéficier des exonérations</i> .....	30
(2) Dispositions destinées à éviter certains effets pervers.....	30
2. <i>Le dispositif proposé</i> .....	31
a) Une prolongation dégressive sur trois ans.....	31
b) La possibilité d'opter pour les exonérations prévues pour les entreprises ayant réduit la durée de leur temps de travail .....	31
c) Une exonération compensée par l'Etat .....	32

B. L'ARTICLE 72 .....	32
1. <i>L'état du droit actuel</i> .....	33
a) Des objectifs ambigus .....	33
(1) Améliorer les rapports sociaux dans les quartiers relevant de la politique de la ville .....	33
(2) Employer des chômeurs ne pouvant pas bénéficier du programme « nouveaux services - emplois jeunes ».....	34
b) Un régime juridique variable .....	34
(1) Les adultes-relais dans le secteur privé.....	34
(a) <i>Le recrutement</i> .....	34
(b) <i>Le cadre juridique</i> .....	35
(2) Les adultes-relais dans les collectivités locales et les établissements publics .....	35
2. <i>Modifications proposées</i> .....	36
a) L'inscription dans la loi des pratiques actuelles .....	36
(1) Des employeurs analogues à ceux concernés par les contrats emploi consolidés .....	36
(2) La reprise des principales dispositions de la la circulaire DIV/2001/316 du 4 juillet 2001 .....	37
b) Un nouveau contrat de droit privé .....	37
(1) Un contrat de droit privé (comme pour le contrat emploi consolidé) .....	37
(2) Trois différences par rapport à la pratique actuelle .....	37
(a) <i>Une durée de trois ans dans le cas des contrats à durée déterminée</i> .....	37
(b) <i>Une disposition visant à empêcher des « emplois publics déguisés »</i> .....	38
(c) <i>Le principe d'une aide financière</i> .....	38
3. <i>Position de votre rapporteur</i> .....	38
<b>IV. UN SYSTÈME EXCESSIVEMENT COMPLEXE</b> .....	39
A. L'INTERMINISTÉRIALITÉ, LES INSUFFISANCES DE L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ET LES DÉFAUTS DE LA CONTRACTUALISATION .....	39
1. <i>La politique de la ville, ou le trop-plein d'études et le manque d'évaluation</i> .....	39
2. <i>L'interministérialité, facteur de complexification des financements de la politique de la ville</i> .....	40
3. <i>Les effets pervers de la contractualisation généralisée</i> .....	40
B. LES AVANCÉES EN MATIÈRE DE RENOUVELLEMENT URBAIN NE RÉPONDENT PAS AUX BLOCAGES INSTITUTIONNELS ET FINANCIERS .....	41
1. <i>Les effets pervers des dispositions de la loi « solidarité et renouvellement urbain »</i> .....	41
2. <i>Un dispositif insuffisant en matière de restructuration de l'habitat</i> .....	42
3. <i>Les blocages institutionnels et financiers en matière de construction-démolition</i> .....	42
<b>MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	44
<b>I. MODIFICATION DES CRÉDITS</b> .....	44
<b>II. MODIFICATION DES ARTICLES</b> .....	44
A. MODIFICATION DE L'ARTICLE 72 .....	44
B. ADOPTION D'UN ARTICLE 71 BIS.....	45
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	46

## PRINCIPALES OBSERVATIONS

### • Des réformes dont le bien-fondé semble incertain

Votre rapporteur spécial s'interroge sur le bien-fondé des réformes proposées par les articles 71 et 72 du présent projet de loi de finances, rattachés au budget de la Ville.

Il souhaite tout d'abord souligner les lacunes de l'évaluation du dispositif de zones franches urbaines, dont l'article 71 prévoit la sortie progressive dans le cas des exonérations de cotisations patronales <sup>1</sup> (l'article 8 étant relatif aux exonérations fiscales).

Il lui semble également nécessaire de souligner les limites du dispositif prévu par l'article 72, qui tend à permettre aux personnes publiques de recruter des « adultes-relais ». En effet, cet article poursuit deux objectifs – accorder un emploi à des chômeurs et favoriser la médiation – dont la conciliation pourrait se révéler difficile. Par ailleurs, comme dans le cas des emplois-jeunes, on peut s'interroger sur l'avenir des bénéficiaires du dispositif après l'expiration de leur contrat.

### • Une clarté encore insuffisante de la présentation des crédits

Le présent projet de budget présente les crédits selon une nouvelle nomenclature, afin notamment de préparer les évolutions inscrites dans la nouvelle loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

Votre rapporteur spécial prend acte de cette réforme.

Il déplore cependant le caractère formel des indications figurant dans le « jaune ». En particulier, on ne connaît ni le détail des chapitres budgétaires concernés, ni s'ils concernent exclusivement le champ de la politique de la ville, ni l'état de leur consommation au cours des exercices précédents.

### • Une évaluation insuffisante

Cette remarque conduit votre rapporteur spécial à évoquer la question de l'évaluation de la politique de la ville. Si le ministère de la ville impose aux collectivités la réalisation de nombreuses études, il ne remplit pas les obligations qui devraient être les siennes concernant l'évaluation des actions qu'il engage. Un exemple symptomatique est celui des zones franches urbaines, que le gouvernement a décidé de supprimer, sans véritablement savoir quel a été leur impact. Votre rapporteur spécial estime donc nécessaire de mettre en œuvre, d'une part, un suivi de la consommation des crédits et, d'autre part, une évaluation qualitative des résultats obtenus par les différentes politiques menées. L'absence de mise en relation des moyens mis en œuvre avec les objectifs poursuivis et les résultats obtenus conduit à une gestion erratique de l'argent des contribuables.

### • Les inconvénients de « l'interministérialité »

Enfin, votre rapporteur considère que les problèmes de financement des actions de la politique de la ville demeureront importants tant que la conception interministérielle de la politique de la ville impliquera, pour financer chaque action, de solliciter des crédits auprès de plusieurs ministères. Ce mode de fonctionnement conduit à des retards importants dans la mise en œuvre des projets, et accroît ainsi « l'inertie » de la politique de la ville.

## I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

- En **2002**, les crédits inscrits au bleu « ville » sont en hausse de seulement **1,31 %** par rapport au budget voté de 2001.

Ce phénomène s'explique par le fait que le budget 2001 du ministère de la ville a connu, par rapport à celui de 2000, une augmentation particulièrement importante, de l'ordre de 70 %, pour dépasser, en volume, 367 millions d'euros. Ce budget intégrait en effet pour la première fois en année pleine les mesures financières du comité interministériel des villes de décembre 1999 : **grands projets de ville** et **opérations de renouvellement urbains** (90 millions d'euros), **fonds pour la revitalisation économique** (80 millions d'euros).

- Le budget proposée pour l'année 2002 s'élève à **372 millions d'euros**.

Il convient de rappeler que, du fait du caractère interministériel de la politique de la ville, les crédits inscrits au « bleu » ville ne constituent qu'une partie des crédits « spécifiques ville », qui ne représentent eux-mêmes qu'une fraction de l'effort consenti par l'Etat à la politique de la ville. Ce rapport prend en considération l'ensemble de ces crédits, qui appartiennent donc à des périmètres concentriques selon l'intensité de leur lien à la politique des villes et au développement social urbain.

En prenant en compte les autres sources de financement public comme les fonds structurels européens ou les contributions des collectivités locales, on atteint un total de **7 milliards d'euros** en faveur de la politique de la ville, soit un montant conforme à l'objectif fixé par le rapport Sueur. Les crédits inscrits au « bleu » ville ne représentent que **6 % de cet ensemble**, et constituent le cœur de la discussion budgétaire, mais votre rapporteur considère qu'il est indispensable de prendre en considération l'ensemble de l'effort financier de l'Etat étant donné le caractère interministériel de la politique de la ville.

### A. EXAMEN PAR TITRE DES CRÉDITS INSCRITS AU BLEU "VILLE"

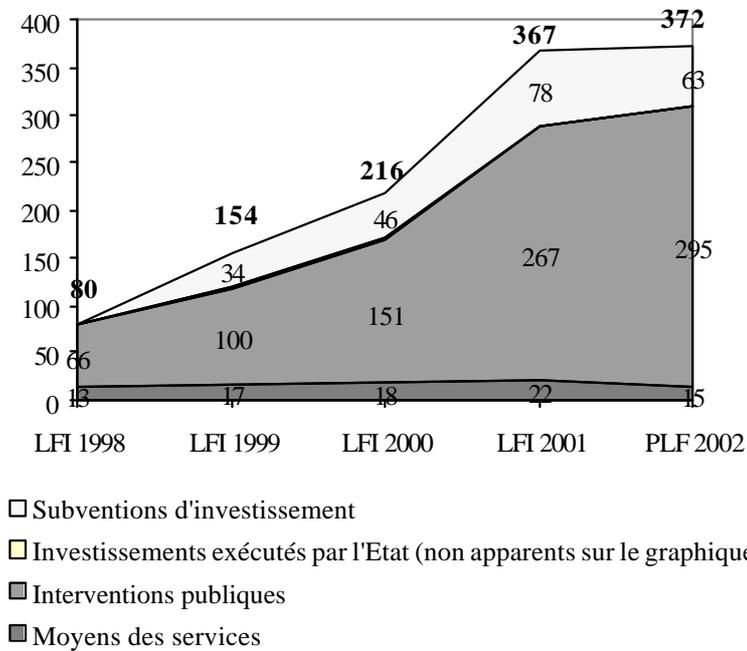
Les crédits du budget « ville » ont été presque **multipliés par 5** depuis 1998, passant de 80 à 372 millions d'euros, comme l'indique le graphique ci-après.

---

<sup>1</sup> L'article 8 du présent projet de loi de finances concerne les seules exonérations fiscales.

### Ville : Évolution des crédits 1998-2002

(en millions d'euros)



Source : « bleus budgétaires »

L'augmentation des crédits du présent projet de budget – on l'a vu de 1,31 % – provient de celle des **interventions publiques** (+ 10,5 %), qui représentent les trois quarts des dépenses, alors que les dépenses en capital et les moyens des services diminuent, comme l'indique le tableau ci-après.

**Comparaison entre les crédits votés pour 2001 et le projet de loi de finances pour 2002**

*en millions d'euros*

<b>DÉPENSES</b>	<b>LFI 2001</b>	<b>PLF 2002</b>	<b>2002/2001 en %</b>
Moyens des services	21,92	14,88	-32,12
Interventions publiques	266,61	294,61	10,50
<b>Dépenses ordinaires</b>	<b>288,53</b>	<b>309,49</b>	<b>7,26</b>
Investissements exécutés par l'Etat			
CP	0,92	0,00	-100
AP	0,92	0,00	-100
Subventions d'investissement			
CP	77,96	62,72	-19,55
AP	176,20	228,67	29,78
<b>Dépenses en capital</b>			
CP	<b>78,88</b>	<b>62,72</b>	<b>-20,49</b>
AP	<b>177,11</b>	<b>228,67</b>	<b>29,11</b>
<b>Total (CP)</b>	<b>367,41</b>	<b>372,20</b>	<b>1,31</b>

Source : « bleus » budgétaires.

**Il convient de souligner l'importance du poids relatif des dépenses ordinaires dans l'ensemble du budget de la ville, de 83,15 %.**

La nomenclature du budget « ville » a été modifiée cette année, afin notamment de préparer les évolutions inscrites dans la nouvelle loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

La simplification se traduit par une diminution du nombre de titres dotés (3 au lieu de 4), du nombre de chapitres (3 au lieu de 5) et d'articles de prévision (15 au lieu de 21).

Le regroupement du chapitre 37-60 (fonctionnement de la DIV) et d'une partie du chapitre 37-82 (supprimé) permet ainsi de rendre plus lisibles

les moyens consacrés par l'Etat, tant au niveau central qu'aux niveaux déconcentrés, à la mise en œuvre et à l'animation de la politique de la ville (moyens des services, formation, services publics de quartier, communication).

La partie de l'ancien chapitre 37-82 relative au financement par l'Etat du partenariat des contrats de ville (MOUS<sup>1</sup>, directions de projet, formation des personnels autres que ceux de l'Etat) est désormais inscrite dans le chapitre 46-60, plus conforme à l'accueil de crédits d'intervention de l'Etat pour des institutions extérieures à celui-ci.

Le chapitre 46-60 (interventions en faveur de la ville et du développement social urbain) est désormais plus ramassé, avec la fusion des articles 10 (fonds d'intervention pour la ville) et 20 (développement social urbain en Ile-de-France), ce dernier article ayant été destiné lors des exercices antérieurs à lisser la budgétisation du FARIF (fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France, précédemment ouvert sur le chapitre IX du compte d'affectation spéciale n° 902-22) ; par ailleurs la fusion en un article unique des articles 30 (partenariat) et 70 (innovation) permet de disposer d'un outil unique et simplifié pour financer des actions qu'il est nécessaire de continuer à mener au niveau national (appel à projets relatifs aux modes de garde innovants, ateliers santé ville, travail sur le phénomène des « bandes », etc).

Le chapitre unique de titre V, 57-71, n'est pas doté en 2002, les crédits de recherche et d'études étant désormais inscrits en titre III. Ce chapitre reste cependant ouvert en 2002 afin de permettre, s'agissant de crédits d'investissement, l'apurement des programmes en cours.

Enfin, en ce qui concerne le titre VI, le regroupement des articles 10 et 50 obéit à la même logique consécutive à la budgétisation des crédits de l'ex FARIF.

## ***B. EXAMEN THÉMATIQUE DES CRÉDITS SPÉCIFIQUES VILLE***

Les différents crédits spécifiques « Ville » se répartissent de la manière suivante.

### **1. Les moyens des services (titre III)**

Les moyens des services s'élèvent dans le projet de loi de finances pour 2002 à **14,9 millions d'euros**, contre 21,9 millions d'euros en l'an 2001.

---

<sup>1</sup> *Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale, visant à favoriser la résorption de l'habitat insalubre.*

*a) Le redéploiement des dépenses de modernisation et d'animation de la politique de la ville*

Cette diminution provient essentiellement de la suppression du chapitre 37-82, relatif aux « dépenses de modernisation et d'animation de la politique de la ville ».

Cette réforme s'explique par les difficultés d'utilisation des crédits réservés aux actions liées aux projets de services publics de quartier, en raison notamment de la complexité juridique des imputations.

Cette suppression se fait de manière peu transparente quant à l'évolution globale des crédits concernés.

En réponse au questionnaire budgétaire adressé en juillet par votre précédent rapporteur spécial, le ministère a indiqué qu'en 2002 les enveloppes du chapitre 37-82 seraient « ventilées entre les chapitres 37-60 et 46-60 selon que les dépenses étaient assimilables à des subventions, les autres actions étant imputées sur le chapitre 37-60, sur les articles existants ou sur de nouveaux articles à créer ».

Il convient toutefois de souligner que cette ventilation n'apparaît pas clairement à la lecture du « bleu » budgétaire. En particulier, il ne semble pas possible d'indiquer le montant des crédits redéployés vers le chapitre 46-60. Tout ce que l'on peut constater, c'est que les redéploiements identifiables de dépenses correspondant à l'ancien chapitre 37-82 sont inférieurs de près de 10 millions d'euros au montant de ce chapitre en l'an 2001. En effet, l'ancien article « projets de service public de quartier et dépenses déconcentrées d'animation », de 15 millions d'euros en 2001, n'est remplacé de manière visible que par un article 37-60-30 « fonctionnement des services publics de quartier : crédits déconcentrés », de seulement 4,5 millions d'euros.

*b) Les moyens de la délégation interministérielle à la ville (DIV)*

**Les moyens de fonctionnement de la Délégation interministérielle à la ville progressent de 165 %.**

Créée par décret du 28 octobre 1988, la délégation interministérielle à la ville (DIV) est une structure administrative légère, qui ne possède pas d'emplois propres mais dispose d'une centaine de fonctionnaires mis à disposition par différents ministères. Sa mission consiste à la fois à coordonner les interventions, à animer les équipes, à évaluer les opérations, et à préparer les travaux des instances de décision (Conseil national des villes et Comités interministériels des villes).

Inscrits au chapitre 37-60 article 10, les crédits de fonctionnement de la délégation interministérielle à la ville (DIV) s'élèvent à 7,17 millions

d'euros pour 2002, soit une multiplication par 3 de la dotation de 2001. Cette forte augmentation s'explique en particulier par une modification de la nomenclature : suppression des budget de communication (chapitre 37-60, article 50) et de financement des expertises et colloques (37-60, article 60) de la DIV.

## **2. Les interventions publiques (titre IV)**

Les interventions publiques, de **294,6 millions d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2002 (contre 266,4 millions en 2001), augmentent de 10,6 %.

### *a) Le fonds d'intervention pour la ville (FIV)*

Cette augmentation provient essentiellement de celle du **Fonds d'intervention pour la ville (FIV)**, qui passe de 145,4 millions d'euros à **182,1 millions d'euros**, ce qui représente une augmentation de **18 %**.

Le FIV est le principal pilier du budget du ministère. Il a été mis en place en 1995 pour donner plus de souplesse à la gestion des instruments contractuels de la politique de la ville en améliorant la fongibilité des crédits déconcentrés. Il finance, notamment, les contrats de ville. Il s'agit de crédits entièrement déconcentrés aux préfets et libres d'emploi. 60% environ vont aux associations et 40% aux collectivités locales. Ils doivent servir à financer les programmes inscrits chaque année dans les contrats de ville.

Il convient cependant de relativiser cette augmentation. En effet, celle-ci s'explique en partie par le fait que les articles 46-60-10 (FIV) et 46-60-20 (DSU Ile-de-France) sont fusionnés, la nature des actions financées géographiquement en région d'Ile-de-France étant du même ressort que celle des actions financées hors Ile-de-France (option déjà retenue dans la lettre plafond). Si l'on défalque des crédits du FIV ceux qui étaient attribués à la DSU Ile-de-France, l'augmentation est presque réduite de moitié.

### *b) Le dispositif « adultes relais »*

Le dispositif « **adultes relais** » voit ses crédits passer de 45,7 millions d'euros à **50,7 millions d'euros**, ce qui représente une augmentation de **11 %**.

En effet, l'autorisation du recrutement des adultes relais par les collectivités locales et leurs établissements publics, proposée par **l'article 72 du présent projet de loi de finances**, devrait accélérer prochainement les recrutements. Cet article, rattaché au budget de la ville, est commenté à la **page 32** du présent rapport.

*c) Le fonds de revitalisation économique*

**Les crédits du fonds de revitalisation économique restent stables :** les crédits d'intervention demeurent à 38,1 millions d'euros, les crédits de paiement pour les subventions d'investissement à 38,1 millions d'euros , et les autorisations de programme pour les subventions d'investissement à 19,1 millions d'euros.

Le fonds de revitalisation économique était prévu par la loi 2000-1208 du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). Il a pour objet de contribuer à pérenniser et à développer la présence d'activités économiques dans les quartiers relevant de la politique de la ville.

Ce fonds doit permettre d'intervenir, notamment en complément des actions de l'Etablissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA), en soutien aux petites entreprises. Il peut octroyer des aides aux entreprises situées en zone urbaine sensibles, tant en matière de fonctionnement qu'en matière d'investissement (subventions à l'investissement plafonnées à 30 % du montant de l'investissement, et à 150.000 francs). Ce fonds peut intervenir en atténuation des charges locatives supportées par les PME.

*d) Le soutien aux grands projets de villes*

**Les crédits destinés au soutien aux grands projets de ville restent également stables, à 10,67 millions d'euros.**

Instaurés en 2001, les 50 grands projets de ville (GPV) remplacent les 14 grands projets urbains (GPU). Les grands projets de ville améliorent et étendent la procédure des grands projets urbains. Ils s'inscrivent dans un projet global de développement social et urbain visant à réintégrer un ou plusieurs quartiers dans leur agglomération, et permettent la mise en oeuvre d'opérations lourdes de requalification urbaine. Ce dispositif, dont le champ d'action est élargi, doit permettre une meilleure coordination avec les autres actions menées dans le cadre des contrats de ville.

La conduite des grands projets de ville est organisée autour d'un pilotage politique, d'un pilotage technique et d'une direction de projet. Le groupement d'intérêt public (GIP) est la solution juridique majoritairement retenue par les candidats aux grands projets de ville. Cette structure doit permettre une conduite plus efficace des projets, et éviter les blocages institutionnels qui ont pu entraver la mise en oeuvre des grands projets urbains.

Votre rapporteur se félicite de la mise en oeuvre d'un grand programme de renouvellement urbain. Cependant, la participation financière de l'Etat n'est pas à la hauteur de l'ampleur des projets envisagés par les communes, qui seront vraisemblablement confrontées à un alourdissement de leurs charges de fonctionnement.

#### *e) Autres interventions publiques*

**Les crédits des opérations ville, vie, vacances (dites « VVV ») restent stables, à 7,6 millions d'euros.** Ces crédits, à l'origine destinés aux opérations « anti-été chaud », sont étendus à des actions d'animation et d'insertion au bénéfice des jeunes tout au long de l'année.

En revanche, ceux de l'article 46-60-30 (partenariat national et innovation) passent de 1,37 à 5,3 millions d'euros, ce qui correspond presque à une multiplication par 4. Cela s'explique en partie par le fait que les articles 30 (partenariat national) et 70 (innovation-expérimentation) sont fusionnés dans l'article 30. Si l'on prend en compte cette nouvelle ventilation, l'augmentation des crédits est plus de deux fois plus faible.

### **3. Les dépenses en capital**

#### *a) Les investissements exécutés par l'Etat*

Le chapitre 57-71, relatif aux investissements exécutés par l'Etat, ne comporte qu'un article 10 consacré aux études, missions d'analyse, audits et expertises commanditées par la DIV.

Alors que ses crédits étaient de 915 000 euros en 2001, tant pour les autorisations de programme que pour les crédits de paiement, ils sont nuls dans le projet de loi de finances pour 2002.

Cette évolution vient du fait que certaines actions financées sur cette ligne pouvant s'apparenter à des missions d'assistance technique, et par souci de cohérence générale avec les budgets des autres ministères, il est proposé de supprimer prochainement ce chapitre.

Dans une réponse au questionnaire adressé au mois de juillet par votre précédent rapporteur spécial, le ministère indique que « *les actions actuellement imputées sur le titre V* » sont « *reventilées sur le chapitre 37-60-10* [Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain]

*au titre des missions d'assistance technique, d'étude et de recherche* ». Cet article voit en effet ses crédits augmenter de près de 4,5 millions d'euros.

En vue de l'apurement des études en cours sur cette ligne, la DIV a procédé à une enquête auprès des préfets de département et de région, afin que les services comptables déclarent terminées toutes les opérations achevées. Ceci devrait permettre, non seulement de diminuer l'encours, mais aussi d'anticiper le basculement sur le titre III des nouvelles opérations.

De manière à ne pas alourdir la gestion locale, notamment par une renumérotation de toutes les opérations en cours, il est proposé que cette ligne perdure, sans dotation, le temps de procéder à un apurement définitif.

#### *b) Les subventions d'investissement accordées par l'Etat*

Les subventions d'investissement accordées par l'Etat figurent dans le chapitre 67-10.

Au total, **les autorisations de programme passent de 176 millions d'euros à 228,7 millions d'euros**. Finançant les contrats de ville, GPV<sup>1</sup> et ORU<sup>2</sup>, ce chapitre est le second pilier du budget du ministère, composé pour l'essentiel de la section investissement du fonds interministériel pour la ville (FIV) et des crédits de renouvellement urbain (art 10 et 30), pour **189,04 millions d'euros (en autorisations de programme)** de crédits entièrement déconcentrés aux préfets et libres d'emploi. Ils doivent servir à financer les programmes inscrits chaque année dans les contrats de ville et les dépenses du programme de renouvellement urbain du ministère et des grands projets de ville. Ils constituent avec les crédits de fonctionnement correspondants le fonds d'intervention pour la ville (FIV) au sens large.

En revanche, **les crédits de paiement diminuent**, passant de 78 millions d'euros à **62,7 millions d'euros**. Cette diminution s'explique par le fait que **l'article 50, relatif à la DSU Ile-de-France, disparaît, du fait de sa fusion avec le FIV** (article 10), évoquée ci-avant dans le cas des crédits d'interventions publiques. En effet, la suppression de cet article est plus que compensée par l'augmentation des autorisations de programme de l'article 10. En revanche, alors que l'article 50 correspondait à 11,4 millions d'euros de crédits de paiement en 2001, l'article 10 voit ses crédits de paiement diminuer de 7 millions d'euros (passant de 26,6 à 19,6 millions d'euros).

Il convient de souligner l'existence d'une enveloppe de 38,11 millions d'euros (en autorisations de programme, générant 19,06 millions d'euros de crédits de paiement), qui constitue le volet

---

<sup>1</sup> Grands projets de ville

<sup>2</sup> Opérations de renouvellement urbain.

investissement du **Fonds de revitalisation économique**, destiné aux quartiers prioritaires de la politique de la ville.

## **II. L'ÉVOLUTION DE L'EFFORT FINANCIER GLOBAL EN FAVEUR DE LA VILLE**

L'effort financier en faveur de la ville qui figure dans le «jaune» budgétaire pour 2002 est résumé dans le **graphique ci-après**. Le montant total dépasse **7 milliards d'euros**.

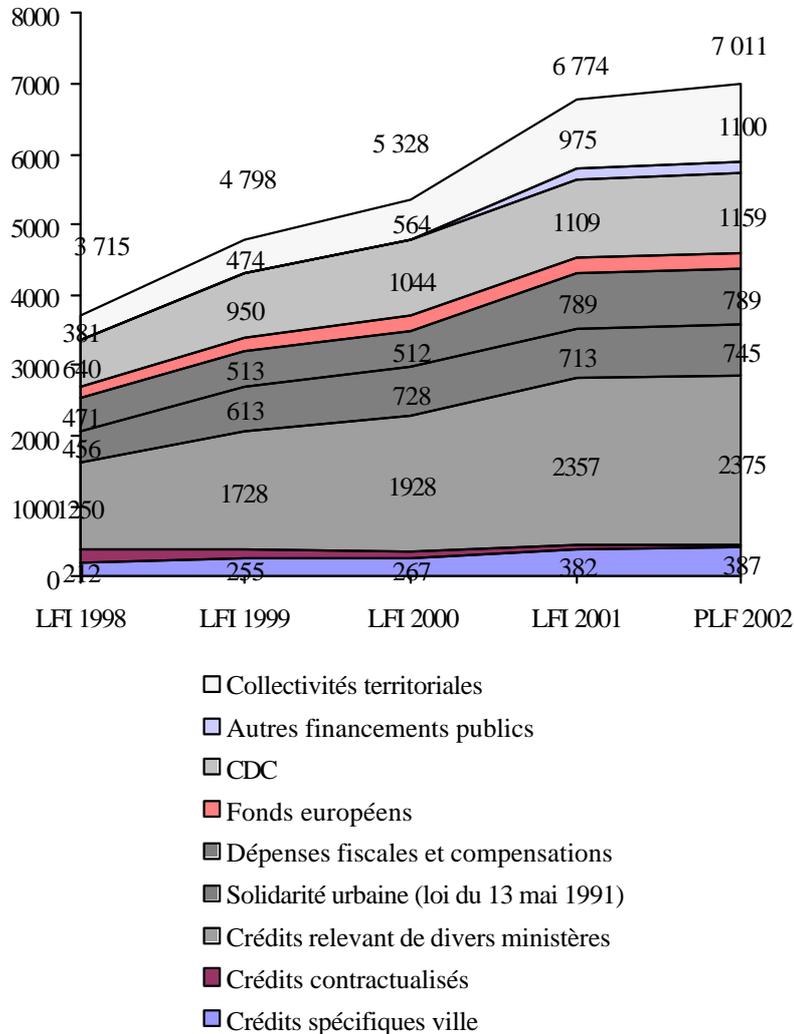
Cet effort ne provient pas seulement de l'Etat, puisque les collectivités territoriales y contribuent à hauteur de 1 100 milliards d'euros en 2002, contre 975 en 2001. Les versements communautaires et les prêts de la Caisse des dépôts et consignations sont également comptabilisés. Concernant les prêts consentis à des taux favorables, la prise en compte du montant total des dotations gonfle l'effort financier total, puisque la subvention ne correspond en fait qu'au différentiel entre le taux préférentiel du prêt et celui des prêts du marché.

Enfin, contrairement à ce que fait le «jaune», les crédits de solidarité urbaine ne devraient pas être comptabilisés dans l'effort financier de l'Etat.

**L'effort financier de l'Etat stricto sensu** correspond donc seulement aux crédits budgétaires des ministères et à l'évaluation de la dépense fiscale, soit **un montant global de 4 363,11 millions d'euros, en hausse de 1,3% par rapport à 2001**.

**Etat récapitulatif de l'effort financier en faveur de la politique de la ville**

(en millions d'euros)



Source : jaunes « état récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique des villes et du développement social urbain »

Il convient de souligner que l'état récapitulatif de l'effort budgétaire consacré à la politique de la ville ne fournit que des données en « **dépenses ordinaires et autorisations de programme** » et ne donne aucune indication relative aux montants des « **dépenses ordinaires et crédits de paiement** » qui représentent **le montant réel des dépenses que le gouvernement est autorisé à engager au cours de l'exercice.**

Cette présentation ne permet pas une appréciation véritablement exacte de l'effort financier global, car elle conduit à un **gonflement artificiel des montants inscrits au « jaune ».**

## **A. LA CONTRIBUTION DES AUTRES MINISTÈRES**

La contribution des différents ministères à la politique de la ville est récapitulée à l'intérieur de trois agrégats distincts.

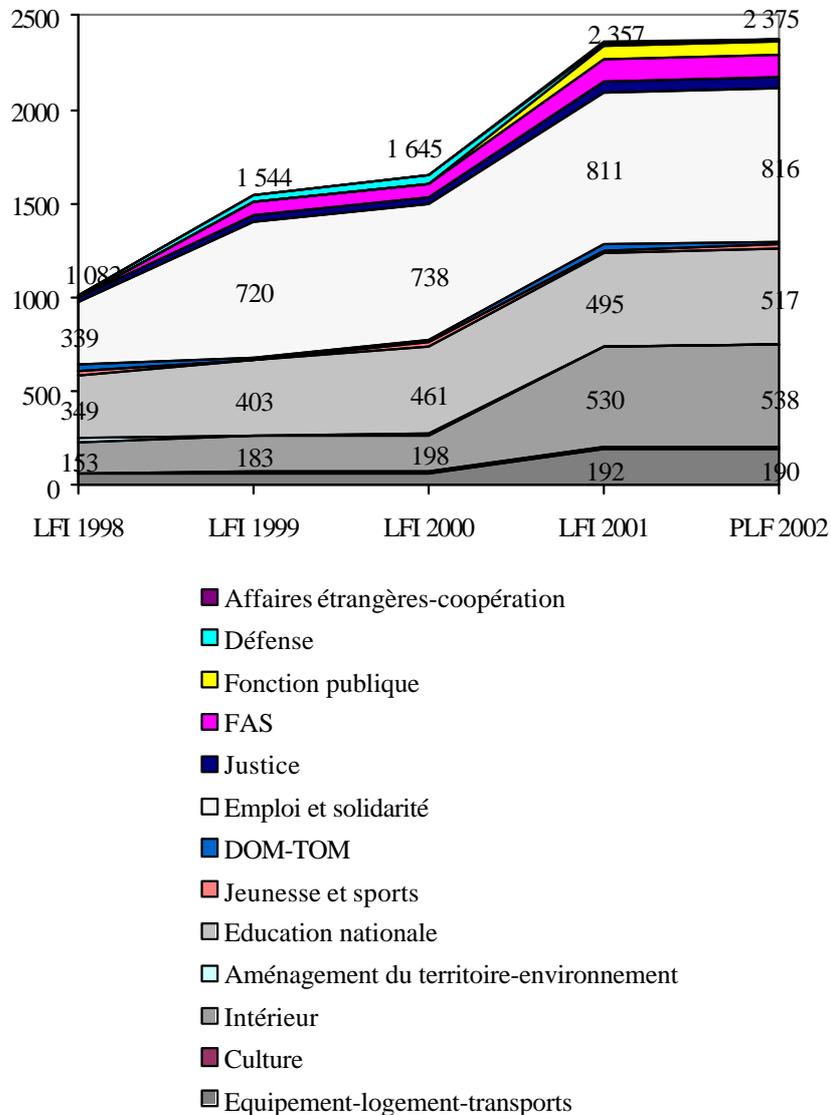
**1.** L'agrégat A1 « **crédits spécifiques ville** » a déjà été analysé dans la première partie de ce rapport.

**2.** L'agrégat A2 ("**crédits contractualisés relevant de divers ministères**") retrace les crédits contractualisés au sein des engagements "politique de la ville" de chaque contrat de plan Etat-Région et le financement des contrats de ville du XIIème plan. Les crédits de cet agrégat présentent un lien étroit avec les instruments de la politique de la ville, et s'élèvent à 67,4 millions d'euros en 2002, comme en 2001.

**3.** Les **crédits relevant de divers ministères contribuant à la politique de la ville** (agrégat A3) sont en hausse de 0,76 %, à 2,37 milliards d'euros. **Ces crédits représentent la majeure partie des dépenses de l'Etat en faveur de la politique de la ville.**

**Crédits relevant de divers ministères concourant à la politique de la ville**

*en millions d'euros*



*Source : jaunes « état récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique des villes et du développement social urbain »*

Les autres sections du ministère de l'emploi et de la solidarité (en particulier les programmes « emplois jeunes » et « TRACE ») contribuent massivement à la politique de la ville, puisque leur contribution s'établit à 815,61 millions d'euros, en progression de 0,6 %, et représentera donc, en 2002, plus de deux fois le montant des crédits inscrits au bleu « Ville » (372,204 millions d'euros).

## ***B. LA CONTRIBUTION DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS***

La Caisse des dépôts et consignations joue un rôle important dans le financement de la politique de la ville à travers une série de prêts, attribués dans le cadre de programmations concertées établies avec la Délégation Interministérielle à la Ville :

- les prêts projets urbains (PPU) sont destinés au financement de l'ensemble des investissements (hors logement) liés à la politique de la ville. Les estimations de consommation pour 2002 s'élèvent à 503,08 millions d'euros, soit exactement le même montant qu'en 2001 (contre 489,51 millions en 1999).

- les prévisions de consommation des prêts renouvellement urbain (PRU), dont les prêts démolition-reconstruction, s'élèvent pour 2002 à 503,08 millions d'euros, soit une légère progression par rapport à 2001 (491,42 millions d'euros), ce qui marque un infléchissement de leur croissance (en l'an 2000, la dépense a été de 327,61 millions d'euros).

**La participation de la Caisse des dépôts et consignations au financement de la politique de la ville est estimée en l'an 2002 à 1,16 milliard d'euros (soit 350,63 millions d'euros en équivalent subventions), contre 1,11 milliard d'euros (soit 297,58 millions d'euros en équivalent subventions) en 2001.**

## ***C. LES DÉPENSES FISCALES ET COMPENSATIONS***

Selon le « jaune », les exonérations fiscales et sociales et les compensations seraient de 788,86 millions d'euros en l'an 2001 et de **788,94 millions d'euros** en l'an 2002.

Il s'agit en quasi-totalité des régimes de zones franches urbaines (ZFU) et de zones de redynamisation urbaine (ZRU), que le présent projet de loi de finances, dans ses articles 8 et 71, et le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002, dans son article 7, proposent de fusionner en un régime unique.

### **1. Les zones de redynamisation urbaine et les zones franches urbaines**

Les **zones de redynamisation urbaine (ZRU)** et les **zones franches urbaines (ZFU)**, qui en font partie, ont été instaurées par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.

Ces zones sont incluses dans l'ensemble, plus vaste, des **zones urbaines sensibles (ZUS)**, caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi <sup>1</sup>.

- Les **zones de redynamisation urbaine (ZRU)** correspondent à celles des zones urbaines sensibles qui sont confrontées à des difficultés particulières, appréciées en fonction notamment d'un indice synthétique, établi dans des conditions fixées par décret. La liste de ces zones est également fixée par décret.

Il existe **416 ZRU** <sup>2</sup>. Le régime fiscal des ZRU se caractérise essentiellement par une exonération **d'impôt pour les bénéficiaires**, concernant les seules **entreprises nouvelles** (de l'ordre de 150 millions d'euros par an de 1998 à 2001). Le coût total du dispositif est de l'ordre de 250 millions d'euros par an. Le graphique ci-après indique les évolutions des différentes composantes du dispositif depuis 1997.

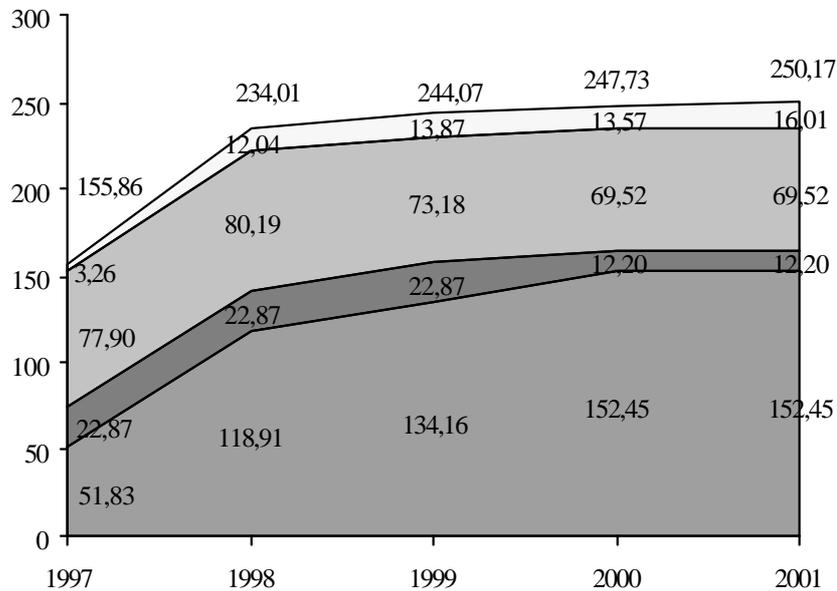
---

<sup>1</sup> La liste des zones urbaines sensibles a été fixée par le décret n° 96-1156 du 26 décembre 1996 complété par le décret n° 2000-796 du 24 août 2000.

<sup>2</sup> Décrets n° 96-1157 du 26 décembre 1996 pour la France métropolitaine et n° 96-1158 du même jour pour les départements d'outre-mer.

### Les zones de redynamisation urbaine (ZRU)

*Exonérations fiscales et sociales et compensations,  
en millions d'euros*



- Exonération de charges patronales pendant 12 mois pour les embauches
- ▒ Taxe professionnelle : exonérations compensées par l'Etat
- Réduction des droits de mutation sur fonds de commerce
- ▓ Entreprises nouvelles : exonération d'impôt sur les bénéfices

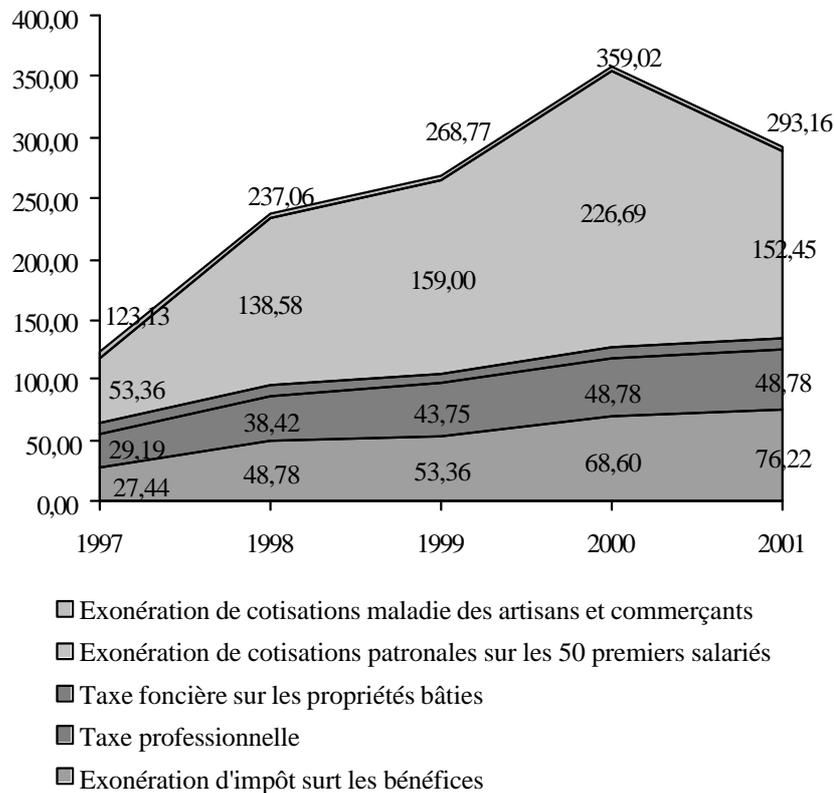
*Source : Ministère délégué à la ville, **Bilan des zones franches urbaines**, rapport au Parlement, juillet 2001*

• Les **zones franches urbaines (ZFU)** ont été créées, **au sein des ZRU**, dans des quartiers de plus de 10 000 habitants particulièrement défavorisés au regard des critères pris en compte pour la détermination des zones de redynamisation urbaine. La liste des **44 ZFU** est annexée à la loi relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville, leur délimitation étant opérée par décret en Conseil d'Etat <sup>1</sup>. La principale exonération dans les ZFU est celle des **cotisations patronales**, qui concerne les entreprises **qu'elles soient nouvelles ou non**, seulement pour les 50 premiers salariés, et dure 5 ans (pour un coût de l'ordre de 150 millions d'euros par an de 1998 à 2001). Le coût total du dispositif est de l'ordre de 300 millions d'euros par an. Le graphique ci-après indique les évolutions des différentes composantes du dispositif depuis 1997.

<sup>1</sup> Décret n° 96-1154 du 26 décembre 1996, modifié par le décret n° 97-1323 du 31 décembre 1997 pour la France métropolitaine et par le décret n° 96-1155 du 26 décembre 1996, modifié par le décret n° 97-1322 du 31 décembre 1997, pour les départements d'outre-mer.

### Les zones franches urbaines (ZFU)

*Exonérations fiscales et sociales et compensations,  
en millions d'euros*



*Source : Ministère délégué à la ville, Bilan des zones franches urbaines,  
Rapport au Parlement, juillet 2001*

Il convient en outre d'indiquer l'existence d'une **clause d'embauches locales**, ces dernières devant s'élever à au moins **20 %** des embauches totales.

### 2. La « moralisation » du dispositif des ZFU

S'appuyant sur les conclusions et recommandations des deux rapports d'inspection administrative (IGA-IGF, IGAS) remis au Gouvernement début 1999 et sur des expertises complémentaires menées sous l'égide de la Délégation interministérielle à la Ville, le Gouvernement a proposé un certain nombre de mesures dites de « moralisation » du dispositif des zones franches urbaines.

Ces dispositions ont été adoptées dans la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU), dans ses articles 86 à 92, et portent sur :

- la suppression du régime d'exonérations fiscales en cas de transfert de l'entreprise d'une zone franche urbaine vers une autre zone franche urbaine ;

- le maintien d'une exonération totale des charges patronales pour les créations nettes d'emploi et sa réduction de moitié pour les emplois transférés ;

- la suppression du régime d'exonérations sociales en cas de transfert de l'entreprise d'une zone franche urbaine vers une autre zone franche urbaine sans accroissement de l'effectif ;

- la suppression du droit à exonération des charges sociales patronales pour les embauches nouvelles si l'entreprise a procédé à un licenciement dans les 12 mois précédents ;

- la fixation d'un nombre d'heures minimum de travail hebdomadaire pour la comptabilisation des embauches de résidents des ZFU ouvrant droit à l'application de la clause d'embauche locale de 20% ;

- l'instauration d'une déclaration préalable aux embauches exonérées - à l'instar de ce qui existe pour d'autres dispositifs d'aides à l'emploi ;

- l'instauration d'une déclaration récapitulative annuelle des mouvements de main d'œuvre pour les établissements implantés dans une zone franche urbaine.

### **3. Un dispositif qui a favorisé l'emploi dans les zones franches urbaines**

La dernière évaluation du dispositif présentée par le gouvernement est le *Bilan des zones franches urbaines*, remis au Parlement au mois de juillet de l'année 2001.

#### *a) Les lacunes de l'évaluation*

Il convient tout d'abord de souligner les lacunes de l'évaluation.

Ainsi, selon ce rapport, en l'absence d'un système d'information destiné à faciliter le suivi du dispositif, « *il n'est pas aisé de dresser un bilan exact de ces régimes dérogatoires en termes d'implantation et de*

*développement des entreprises, d'évolution de l'emploi salarié et non salarié, d'impact sur les quartiers et les villes concernées ».*

En particulier, **ce rapport n'indique pas d'estimation du nombre d'emplois créés grâce aux deux dispositifs**. Si, de l'avis général, **la création d'emplois dans les ZRU semble avoir été «très faible »** <sup>1</sup>, la situation est **plus nuancée** dans le cas des **ZFU**.

*b) Le doublement du nombre d'emplois depuis 1997 dans les zones franches urbaines*

Les informations essentielles du rapport s'agissant des **ZFU** sont les suivantes :

- 49 000 salariés bénéficiaient des exonérations en 1999 ;

- le nombre de salariés et d'entreprises aurait doublé dans les ZFU depuis 1997. Ainsi, dans les 15 ZFU étudiées (sur un total de 44), 5.076 emplois supplémentaires auraient été créés depuis 1997. De même, selon ce rapport, l'ACOSS évalue le nombre total de salariés dans les ZFU à 31.000 en 1997 et 57.000 en 1999. Il convient cependant de souligner que, selon les informations fournies par la délégation interministérielle à la ville à votre commission des finances, ces chiffres ont depuis été légèrement revus à la baisse, comme l'indique le tableau ci-après.

**Nombre total de salariés dans les zones franches urbaines (effectif reconstitué ACOSS)**

Source	1997	1998	1999	2000	Emplois créés entre 1997 et 1999	Emplois créés entre 1997 et 2000
Rapport au Parlement (1)	31 000	44 000	57 000	-	26 000	-
Réponse de la DIV à votre commission des finances	31 000	42 635	50 131	54 706	19 131	23 706

*(1) Ministère délégué à la ville, Bilan des zones franches urbaines, rapport au Parlement, juillet 2001*

- 30 % de ces emplois concerneraient les habitants des ZFU (la loi imposant un taux de 20 %) ;

- les transferts d'entreprises en ZFU seraient peu nombreux (seulement 21,8 % des entreprises créées dans les ZFU). 78,8 % des nouvelles entreprises en ZFU seraient des créations (le solde consistant en des reprises) ;

---

<sup>1</sup> Selon les termes du rapport au Parlement du ministère délégué à la Ville (juillet 2001).

- la clause d'emploi d'au moins 20 % d'habitants des ZFU aurait été respectée, le pourcentage moyen étant de 31,9 %.

#### **Autres informations du rapport au Parlement**

80 % des entreprises implantées en ZFU ont moins de 5 salariés.

Les secteurs dont le nombre d'entreprises a le plus augmenté sont le BTP et les services aux entreprises (en particulier les services de nettoyage et de gardiennage). Le commerce de détail a en revanche vu son nombre d'entreprises diminuer.

#### **4. La réforme proposée par le gouvernement**

La réforme proposée par le gouvernement poursuit un double objectif :

- éviter une sortie brutale des dispositifs d'exonérations fiscales et sociales pour les entreprises implantées en zones franches urbaines, par un mécanisme de sortie dégressive sur 3 ans ;

- instaurer un régime fiscal et social unique à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002 dans les zones de redynamisation urbaine (qui comprennent les actuelles ZFU).

Il convient de souligner que cette réforme serait mise en œuvre par **plusieurs textes** :

- la **sortie dégressive** du dispositif ZFU le serait, dans le cas des **cotisations sociales**, par **l'article 71** du projet de loi de finances pour 2002, rattaché au budget de la ville (**cf. commentaire page 28 du présent rapport**) ;

- l'instauration du régime unique est proposée, pour son volet social, par l'article 7 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 ;

- le volet fiscal de la réforme (sortie dégressive et nouveau régime unique) est proposé par l'article 8 du projet de loi de finances pour 2002.

Le tableau ci-après synthétise les principaux éléments du dispositif actuel et du dispositif proposé.

Nouveau régime envisagé et prolongation dégressive

Mesures fiscales et sociales	Zones franches urbaines régime actuel	Zones de redynamisation urbaine régime actuel	« Nouveau régime unique » au 1 <sup>er</sup> janvier 2002	Dispositions de sortie ZFU et ZRU
<i>Exonérations de cotisations sociales</i>				
Texte réformant le dispositif			Article 7 du PLFSS pour 2002 + décret	<u>Article 71 du PLF 2002 (rattaché au budget de la Ville) (1)</u>
Cotisations sociales	<p>- 5 ans d'exonération à 100 %*, dans la limite de 50 salariés et de 1,5 fois le SMIC.</p> <p>- obligation d'embauche d'au moins 20 % de résidents ZFU, à partir de la troisième embauche.</p> <p><u>Cotisations concernées :</u> dito ZRU + versement transport et fonds national d'aide au logement.</p> <p><u>Salariés concernés :</u> CDI ou CDD de 12 mois au moins. Durée hebdomadaire minimale.</p> <p><u>Entreprises éligibles :</u> dito exo TP ZFU.</p> <p>* taux réduit à 50 % en cas de transfert d'emploi.</p>	<p>- 1 an d'exonération pour les créations d'emploi dans la limite de 50 salariés et de 1,5 fois le SMIC.</p> <p><u>Cotisations concernées :</u> assurances sociales, allocations familiales, accident du travail.</p>	<p>Article 7 du PLFSS pour 2002 + décret</p> <p>Pour les entreprises appliquant une durée de travail de 35 heures hebdomadaires au plus :</p> <p>- Majoration annuelle de l'allègement de charges sociales de 1.400 F par salarié, jusqu'à 1,8 fois le SMIC, comme en ZRR.</p> <p>- Pas de limite de durée.</p>	<p>Uniquement en ZFU :</p> <p>Prolongation de 3 ans à taux dégressif (60 %, 40 %, 20 %) à l'issue des 5 ans de droits ouverts.</p>
Cotisations sociales personnelles maladie-maternité des artisans et commerçants	- 5 ans d'exonération dans la limite de 1,5 fois le SMIC	-	<p>(2)</p> <p>- 5 ans d'exonération dans la limite de 1,5 fois le SMIC.</p> <p>- ouverture des droits limitée à fin 2004</p>	<p>(2)</p> <p>Uniquement en ZFU :</p> <p>Prolongation de 3 ans à taux dégressif (60 %, 40 %, 20 %) à l'issue des 5 ans de droits ouverts</p>

(1) cf. commentaire page 28 du présent rapport.

(2) Amendement du gouvernement adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

Mesures fiscales et sociales	Zones franches urbaines régime actuel	Zones de redynamisation urbaine régime actuel	« Nouveau régime unique » au 1 <sup>er</sup> janvier 2002	Dispositions de sortie ZFU et ZRU
<i>Modifications prévues par l'article 8 du présent projet de loi de finances</i>				
Impôt sur les bénéfices (impôt sur les sociétés, impôt sur le revenu: BIC-BNC)	5 ans d'exonération - ouverte aux établissements existants au 1/01/97 et aux nouveaux établissements - dans la limite d'un bénéfice annuel exonéré de 400.000 F sans limite d'effectif salarié.	5 ans d'exonération - réservée aux entreprises nouvelles sans limite d'effectif. - dégressif sur 5 ans : 100 %, 100 %, 75 %, 50 %, 25 %. - le bénéfice exonéré est plafonné à 225.000 euros par période de trente-six mois.		Uniquement en ZFU : - Prolongation de 3 ans à taux dégressif (60 %, 40 %, 20 %) à l'issue des 5 ans de droits ouverts.
		Ouverture des droits limitée à fin 2004		
Taxe professionnelle	5 ans d'exonération - réservée aux entreprises de moins de 50 salariés à la date de leur création. - dans la limite d'une base nette de 2.835 MF pour 2000 (révisée annuellement). - certaines activités sont exclues.	5 ans d'exonération - réservée aux établissements de moins de 150 salariés. - dans la limite d'une base nette révisée annuellement (990 KF pour 2000) - La limite de base nette s'applique aux créations et extensions d'établissements ; elle est réduite de moitié pour les établissements existants		En ZFU et ZRU : - Prolongation de 3 ans à taux dégressif (60 %, 40 %, 20 %) à l'issue des 5 ans de droits ouverts.
		Ouverture des droits limitée à fin 2004		
Taxe foncière sur les propriétés bâties	5 ans d'exonération totale	-		-

Mesures fiscales et sociales	Zones franches urbaines régime actuel	Zones de redynamisation urbaine régime actuel	« Nouveau régime unique » au 1 <sup>er</sup> janvier 2002	Dispositions de sortie ZFU et ZRU
<i>Modification de nature réglementaire, annoncée dans l'exposé des motifs de l'article 68 du présent projet de loi de finances</i>				
Prime à l'embauche	-	-	L'employeur bénéficiera de la prime maximum afférente au CIE pour tout demandeur d'emploi résident en ZUS qui a cumulé 12 mois de chômage dans les 18 derniers mois précédant son recrutement.	-

Sources :

Ministère délégué à la ville, Bilan des zones franches urbaines, rapport au Parlement, juillet 2001

Projet de loi de finances pour 2002

Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002

#### **D. LA SOLIDARITÉ URBAINE**

La **dotation de solidarité urbaine** (DSU), instituée par la loi d'orientation pour la ville de 1991, a pour but d'améliorer les conditions de vie dans les communes confrontées à une insuffisance de ressources et à des charges sociales élevées. Elle est répartie entre les communes de 5.000 à 9.999 habitants d'une part, et les communes de plus de 10.000 habitants d'autre part, en fonction de critères d'éligibilité tels que le pourcentage de bénéficiaires d'aides au logement dans la commune, le potentiel fiscal, le parc de logements sociaux et le revenu moyen par habitant.

Les crédits alloués à la DSU en 2002 devraient s'élever à 606,9 millions d'euros, soit une **progression de 6 %**.

En Ile-de-France, les crédits du **Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France**, alimenté par un prélèvement sur les ressources fiscales des communes de la région, sont **stables** en 2002.

**Pour 2002, les dotations de la DSU et du FSRIF sont estimées , au total, à 745,01 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 4,3 %.**

### III. ARTICLES RATTACHÉS

#### A. L'ARTICLE 71

##### 1. le droit actuel

Le régime des exonérations de cotisations patronales dans le cadre des ZFU résulte de l'article 12 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative au pacte de relance pour la ville.

##### *a) Principaux points du dispositif*

Les exonérations concernent les **cotisations à la charge de l'employeur** au titre :

- des assurances sociales ;
- des allocations familiales ;
- des accidents du travail ;
- du versement de transport et des contributions ;
- des cotisations au Fonds national d'aide au logement.

L'exonération ne porte que sur la part de salaire inférieure ou égale à **1,5 SMIC**.

L'exonération concerne les salariés dont le contrat de travail est à **durée indéterminée** ou a été conclu pour une durée déterminée d'au moins **douze mois**.

L'exonération s'applique pendant une période de **cinq ans**. Le délai commence à courir, pour les entreprises présentes dans la ZFU au 1<sup>er</sup> janvier 1997, à compter de cette date. En cas d'implantation ou de création d'entreprise entre le 1<sup>er</sup> janvier 1997 et le 1<sup>er</sup> janvier 2002, il court à compter de celle-ci.

En l'état actuel de la législation, l'ouverture des droits sera impossible à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002 (V de l'article 12 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996).

*b) Conditions d'éligibilité au régime actuel*

(1) Les entreprises concernées

(a) Entreprises exonérées de plein droit

Certaines entreprises sont exonérées de plein droit.

Tout d'abord, elles doivent répondre aux **critères suivants** :

- activités visées au deuxième alinéa du **I** de l'article 44 *octies* du code général des impôts (définissant les activités concernées par les exonérations d'impôt sur les bénéfices dans le cadre des ZFU) <sup>1</sup>;

- présence d'un établissement au moins dans la ZFU à la date de sa délimitation ;

- emploi, à cette date, d'un effectif total de cinquante salariés au plus.

Ensuite, **l'une des deux conditions** suivantes doit être remplie :

- soit l'activité de l'entreprise relève des secteurs dont la liste est annexée à la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative au pacte de relance pour la ville (à vocation sociale ou employant une main-d'œuvre peu qualifiée) <sup>2</sup> ;

- soit, du 1<sup>er</sup> janvier 1994 au 31 décembre 1996, la part du chiffre d'affaires afférent aux livraisons intracommunautaires et à l'exportation réalisé n'excède pas 15 % du chiffre d'affaires total.

---

<sup>1</sup> Il s'agit des contribuables exerçant une activité industrielle, commerciale ou artisanale, à l'exception des activités de crédit-bail mobilier et de location d'immeubles à usage d'habitation, ainsi que des contribuables exerçant une activité professionnelle non commerciale (comme les professions libérales).

<sup>2</sup> Construction, commerce et réparation automobile, commerce de détail et réparation d'articles domestique, hôtels et restaurants, transport de voyageurs par taxis, santé et action sociale, assainissement, voirie et gestion des déchets, activités associatives, activités récréatives, culturelles et sportives, services personnels.

(b) Conditions auxquelles d'autres entreprises peuvent bénéficier des exonérations

A certaines conditions, d'autres entreprises peuvent également bénéficier des exonérations, si leur domaine d'activité est concerné par l'exonération d'imposition des bénéfices du régime ZFU.

Le premier cas de figure concerne les entreprises présentes dans la ZFU dès l'origine et employant alors un maximum de 50 salariés, si elles réalisent des embauches ayant pour effet d'accroître l'effectif employé dans la ZFU (la date de référence étant celle de délimitation de la ZFU). L'exonération concerne en ce cas les seules embauches.

L'autre cas de figure concerne les entreprises qui s'implantent ou sont créées dans une zone franche urbaine ou y créent un établissement postérieurement à la date de sa délimitation. La condition d'effectif initial de 50 salariés est maintenue, la référence étant la date de l'implantation ou de la création.

(2) Dispositions destinées à éviter certains effets pervers

L'exonération ZFU n'est pas applicable dans le cas des emplois transférés par une entreprise dans une ZFU pour lesquels l'employeur a bénéficié de l'exonération prévue dans le cadre des ZRU et des zones de revitalisation rurale (ZRR), ou du versement de la prime d'aménagement du territoire.

Par ailleurs, lorsque le salarié a été employé dans la même entreprise dans les douze mois précédant son emploi dans une ZFU, le taux de l'exonération ZFU est fixé à 50 % du montant des cotisations, versements et contributions (disposition applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2001).

En outre, lorsqu'une entreprise ayant bénéficié de l'exonération ZFU s'implante dans une autre ZFU, le droit à l'exonération cesse d'être applicable aux gains et rémunérations versés aux salariés dont l'emploi est transféré dans la nouvelle ZFU. L'exonération est en revanche applicable aux gains et rémunérations des salariés embauchés dans la nouvelle ZFU qui ont pour effet d'accroître l'effectif de l'entreprise au-delà de l'effectif employé dans la précédente ZFU.

Enfin, l'exonération n'est pas applicable aux embauches effectuées dans les douze mois suivant la date à laquelle l'employeur a procédé à un licenciement, sauf pour inaptitude médicalement constatée ou faute grave.

## 2. Le dispositif proposé

### *a) Une prolongation dégressive sur trois ans*

A la suite du comité interministériel des villes du 29 juin 2000, le présent article propose d'instaurer une extinction progressive des exonérations. Il s'agit d'éviter une augmentation trop brutale des charges sociales pesant sur les entreprises concernées.

Le V de l'article 12 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative au pacte de relance pour la ville serait complété afin qu'à l'issue de la période de cinq ans actuellement prévue, le bénéfice de l'exonération soit maintenu de manière dégressive pendant les trois années suivantes, au taux de 60 % la première année, de 40 % la deuxième année et de 20 % la troisième année. Ainsi, le dispositif prendrait fin au plus tard le 31 décembre 2009 pour les embauches intervenues au 31 décembre 2001.

Cependant, lorsque le taux de l'exonération est fixé à 50% du montant des cotisations (ce qui concerne, on l'a vu, les salariés qui ont été employés dans la même entreprise dans les douze mois précédant leur emploi dans une ZFU), les taux de 60 %, 40 % et 20 % sont respectivement remplacés par des taux de 30 %, 20 % et 10 %.

### *b) La possibilité d'opter pour les exonérations prévues pour les entreprises ayant réduit la durée de leur temps de travail*

Au cours de la période d'exonération dégressive, les entreprises éligibles à celle-ci et qui remplissent les conditions prévues pour bénéficier des exonérations de cotisations sociales relatives aux entreprises passées aux trente-cinq heures <sup>1</sup> pourraient opter soit pour le bénéfice des dispositions du présent article, soit pour le bénéfice de l'allègement prévu à l'article L. 241-13-1 du code de la sécurité sociale, applicable aux entreprises passées aux trente-cinq heures.

Il convient de préciser que l'article 7 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 prévoit de modifier le deuxième alinéa de l'article L. 241-13-1 du code de la sécurité sociale, afin d'instaurer une majoration de l'allègement lié aux 35 heures pour les entreprises situées en ZRU. En effet, les entreprises situées dans une ZRU bénéficient actuellement d'exonérations plus favorables que l'allègement lié aux 35 heures. Il est donc proposé, dans l'article 7 du projet de loi de financement de la sécurité sociale, de créer une majoration de cet allègement lié aux 35 heures, sur le modèle retenu pour les entreprises similaires situées en zone de revitalisation rurale,

---

<sup>1</sup> Conditions prévues aux articles 19 et 21 de la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail.

afin d'inciter au passage aux 35 heures. Le montant de cette majoration, qui doit être fixé par décret, serait de 214 euros (1400 francs) par an et par salarié. Celle-ci d'appliquerait aux entreprises situées dans les ZFU, dans la mesure où le périmètre des ZRU englobe celui des ZFU.

Afin de ne pas alourdir les formalités des entreprises, celles-ci n'auraient pas de déclaration supplémentaire à remplir afin d'indiquer, de ces deux régimes, celui pour lequel elles optent.

En effet, le présent article propose de préciser que l'envoi de la déclaration mentionnée au **XI** de l'article 19 de la loi du 19 janvier 2000 (précisant les conditions au titre desquelles s'applique l'allégement, notamment la durée collective du travail applicable et la date d'application de celle-ci, ainsi, le cas échéant, que le nombre d'emplois créés ou préservés) vaut option pour l'allégement prévu à l'article L. 241-13-1 du code de la sécurité sociale, pour l'ensemble des salariés de l'entreprise ou de l'établissement y ouvrant droit. Cette option serait irrévocable. À défaut d'envoi de cette déclaration, l'employeur serait réputé avoir opté pour l'application de l'exonération à taux réduit pour la période de trois ans, dans le cadre du régime des ZFU.

*c) Une exonération compensée par l'Etat*

Le coût de cette prolongation s'élèverait, selon le gouvernement, à 49 millions d'euros au titre de l'année 2002, sous forme de compensation aux régimes de sécurité sociale du coût des exonérations.

Cette compensation explique que le dispositif proposé ait été inscrit en projet de loi de finances.

**La commission vous propose d'adopter cet article, sous réserve d'un amendement de coordination avec le vote survenu en première partie sur l'article 8.**

***B. L'ARTICLE 72***

Le présent article propose d'introduire dans le code du travail un article autorisant diverses catégories d'employeurs, limitativement énumérées, à recruter par des contrats de droit privé des personnes sans emploi, âgées de 30 ans au moins et résidant en zone urbaine sensible, pour exercer des activités d'adultes-relais.

## 1. L'état du droit actuel

Le comité interministériel des villes du 14 décembre 1999 a décidé le lancement d'un dispositif de soutien aux fonctions dites d'adultes-relais dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Il s'agissait de permettre le recrutement de 10 000 adultes-relais en trois ans, dont 4 000 pour la mise en place des contrats locaux de sécurité.

### *a) Des objectifs ambigus*

La circulaire DIV/DPT-IEDE/2000/231 du 26 avril 2000 indique, notamment, les objectifs du dispositif.

- (1) Améliorer les rapports sociaux dans les quartiers relevant de la politique de la ville

Selon cette circulaire, « *les missions confiées aux adultes-relais visent globalement à améliorer, dans les quartiers relevant de la politique de la ville, les rapports sociaux dans les espaces publics ou entre les habitants et les services publics. Il s'agit notamment de :*

*- accueillir, écouter, exercer toute activité qui concourt au lien social dans une association ou un équipement de proximité*

*- informer et accompagner les habitants dans leurs démarches, faciliter le dialogue entre services publics et usagers, et notamment établir des liens entre les parents et les services qui accueillent leurs enfants*

*- contribuer à améliorer ou à préserver le cadre de vie*

*- prévenir et aider à la résolution des petits conflits de la vie quotidienne par la médiation et le dialogue*

*- faciliter le dialogue entre les générations, accompagner et renforcer la fonction parentale par le soutien aux initiatives prises envers ou par les parents*

*- contribuer à renforcer la vie associative de proximité et développer la capacité d'initiative et de projet dans le quartier et la ville ».*

Des missions spécifiques ont été confiées à certains adultes relais dans le domaine des relations école-famille, en application du plan gouvernemental de lutte contre la violence, présenté en l'an 2000 par le ministre de l'éducation nationale et le ministre délégué à la ville.

- (2) Employer des chômeurs ne pouvant pas bénéficier du programme « nouveaux services - emplois jeunes »

Cependant, ce dispositif a également pour objectif d'employer des chômeurs résidant dans les quartiers de la politique de la ville, trop âgés pour bénéficier du programme « nouveaux services - emplois jeunes ». En effet, les bénéficiaires doivent répondre aux trois exigences suivantes.

Tout d'abord, les personnes recrutées doivent être sans emploi.

Ensuite, le programme, destiné aux adultes, n'est pas accessible aux jeunes (moins de 26 ans), susceptibles de bénéficier de programmes spécifiques, et notamment du programme « nouveaux services - emplois jeunes ». La directive demande aux préfets de veiller à ce que la fonction d'adulte-relais soit réservée, sauf cas justifiés, à des personnes de plus de 30 ans.

Enfin, les adultes-relais doivent résider soit dans un territoire prioritaire de la politique de la ville, soit dans un territoire bénéficiant d'un programme de prévention soutenu par la politique de la ville.

#### *b) Un régime juridique variable*

- (1) Les adultes-relais dans le secteur privé

La circulaire DIV/DPT-IEDE/2000/231 du 26 avril 2000 précitée a fixé les conditions de mise en oeuvre de la décision du comité interministériel des villes du 14 décembre 1999 par **des associations** ou **des organismes privés chargés d'une mission de service public**.

##### **(a) Le recrutement**

Les structures souhaitant recruter un ou plusieurs adultes-relais doivent présenter un projet. L'Etat apporte aux structures, dont le projet a été retenu, une aide forfaitaire au financement des postes pour une période de trois ans renouvelable.

En plus des associations, peuvent bénéficier de ce dispositif les autres organismes de droit privé à but non lucratif, certains groupements d'employeurs et des personnes morales de droit privé chargées de la gestion d'un service public.

Le préfet de département fait procéder par les services déconcentrés à l'instruction du dossier. Il recueille l'avis des collectivités locales et des autres partenaires financiers impliqués dans le projet (conseils généraux et caisses d'allocations familiales par exemple).

La décision d'attribution de l'aide est prise par le préfet.

Les projets retenus font l'objet d'une convention par poste d'adulte-relais créé, signée entre l'organisme employeur et l'Etat, représenté par le préfet du département.

La convention, qui ne peut être rétroactive, est conclue pour une durée de 36 mois à compter de sa date d'effet, et peut être renouvelée.

**(b) Le cadre juridique**

La nature du contrat de travail relève du droit commun et de la libre négociation entre l'employeur et le salarié.

Ce contrat peut être conclu à temps partiel, dans la limite inférieure d'un mi-temps.

L'aide de l'Etat est forfaitaire. Elle est versée à compter de la création des postes d'adultes relais pour les périodes pendant lesquelles le poste est effectivement occupé et au prorata du temps de travail prévu au contrat par rapport au plein temps fixé à 35 heures hebdomadaires.

Pour la réalisation de cette action, l'Etat s'engage à accorder, pour chaque recrutement, une aide pour trois ans renouvelable. Le montant annuel de l'aide par poste de travail à temps plein est fixé à 95.010 francs (soit 14.484,18 euros). Ce montant est revalorisé annuellement au 1<sup>er</sup> juillet, proportionnellement à l'évolution du salaire minimum de croissance depuis le 1<sup>er</sup> juillet de l'année précédente, et arrondi au franc le plus proche.

**(2) Les adultes-relais dans les collectivités locales et les établissements publics**

La circulaire DIV/2001/316 du 4 juillet 2001 relative à l'élargissement du programme adultes relais a demandé aux préfets de favoriser le recrutement d'adultes-relais par des collectivités locales et des établissements publics, sous la forme de contrats emploi consolidés, tels que définis par l'article L 322-4-8-1 du Code du Travail.

Le recrutement de ces personnes, dans le cadre d'un projet conforme aux termes de la circulaire DIV/DPT-IEDE/2000/231 du 26 avril 2000 précitée, donne lieu pour leur employeur au bénéfice d'une aide de l'Etat de 80 % du coût de l'embauche, à l'instar des dispositions du 5<sup>ème</sup> alinéa de l'article 6 du décret n°98-1109 du 9 décembre 1998, relatif aux contrats emploi consolidé.

Cette aide fait l'objet d'une enveloppe complémentaire du ministère délégué à la ville. Elle est complétée par la prise en charge forfaitaire des frais des actions d'accompagnement et de formation. L'ensemble de ces aides sont

versées par le CNASEA (Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles)<sup>1</sup>, à l'instar de ce qui se pratique en 2001 pour ces contrats aidés.

## 2. Modifications proposées

Le présent article propose de créer dans le code du travail un article L. 12-10-1, reconnaissant à certaines personnes publiques, aux associations et aux organismes privés chargés d'une mission de service public le droit de recruter des adultes relais.

### *a) L'inscription dans la loi des pratiques actuelles*

Le présent article propose tout d'abord d'inscrire dans la loi les principaux éléments de la pratique actuelle.

(1) Des employeurs analogues à ceux concernés par les contrats emploi consolidés

Il prévoit que les personnes publiques susceptibles d'embaucher des adultes relais sont les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale, ainsi que leurs établissements publics, les établissements publics locaux d'enseignement, les établissements publics de santé, les offices publics d'habitation à loyer modéré, les offices publics d'aménagement et de construction, les organismes de droit privé à but non lucratif et les personnes morales de droit privé chargées de la gestion d'un service public.

Cette situation correspond quasiment à la pratique actuelle. Comme on l'a vu, les adultes relais sont actuellement employés par des organismes privés (associations, organismes privés chargés d'une mission de service public) ou publics, dans ce dernier cas dans le cadre de contrats emploi consolidés. Par ailleurs, les articles L. 322-4-7 et L322-4-8-1 du code du travail prévoient que les contrats emploi consolidés concernent les collectivités territoriales, les autres personnes morales de droit public, les organismes de droit privé à but non lucratif et les personnes morales chargées de la gestion d'un service public. La différence par rapport au dispositif proposé est que si les contrats emploi consolidés peuvent concerner toutes les personnes morales de droit public (à l'exclusion de l'Etat), les adultes relais ne pourraient être recrutés que par les personnes morales de droit public limitativement énumérées par le présent article.

---

<sup>1</sup> Afin de tirer parti de l'existence de structures de gestion locales et de moyens informatiques dont les services de l'Etat ne disposaient pas, les paiements aux employeurs relatifs aux contrats emploi solidarité ont été confiés à cet organisme, tâche sans rapport avec sa vocation initiale.

(2) La reprise des principales dispositions de la la circulaire DIV/2001/316 du 4 juillet 2001

Le présent article propose également d'inscrire dans la loi les principales dispositions de la circulaire DIV/2001/316 du 4 juillet 2001 précitée.

Tel est tout d'abord le cas des trois conditions relatives au recrutement : les bénéficiaires devraient être âgés d'au moins trente ans, sans emploi et résidant en zone urbaine sensible au sens de l'article 42-3 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Tel est également le cas des activités exercées par les personnes recrutées : selon le présent article, les adultes relais viseraient à améliorer, dans les zones urbaines sensibles et les autres territoires prioritaires des contrats de ville, les relations entre les habitants de ces quartiers et les services publics ainsi que les rapports sociaux dans les espaces publics ou collectifs.

*b) Un nouveau contrat de droit privé*

(1) Un contrat de droit privé (comme pour le contrat emploi consolidé)

Comme les contrats emploi consolidé<sup>1</sup> et les contrats d'adultes relais conclus par des associations ou organismes privés chargés d'une mission de service public, les contrats de travail proposés par le présent article sont des contrats de droit privé, soit à durée indéterminée, soit à durée déterminée.

(2) Trois différences par rapport à la pratique actuelle

Le dispositif prévu par le présent article diffère de la pratique actuelle sur deux points.

(a) Une durée de trois ans dans le cas des contrats à durée déterminée

Le premier est celui de la durée des contrats, quand ils sont à durée déterminée.

Lorsque les contrats emploi consolidé sont conclus pour une durée déterminée, leur durée initiale est d'un an. Ils sont renouvelables chaque année par avenant dans la limite d'une durée totale de cinq ans. De même, les contrats à durée déterminée de droit commun durent dix-huit mois.

---

<sup>1</sup> Article L322-4-8-1 du code du travail.

En revanche, les contrats proposés par le présent article sont conclus, quand leur durée est déterminée, dans la limite d'une durée de trois ans, renouvelable une fois.

Les bénéficiaires de ces contrats de travail auraient donc un emploi plus stable que ceux actuellement employés dans le cadre d'un contrat emploi consolidé ou d'un contrat de travail à durée déterminée de droit commun.

(b) Une disposition visant à empêcher des « emplois publics déguisés »

Ensuite, le présent article vise à empêcher certains abus constatés dans le cas des contrats emploi consolidés.

En effet, ces derniers pouvant être à durée indéterminée<sup>1</sup>, ils n'évitent pas le risque d'une « titularisation » de fait des personnes concernées.

Le présent article propose de préciser que les collectivités territoriales et les autres personnes morales de droit public susceptibles d'employer des adultes relais, à l'exception des établissements publics à caractère industriel et commercial, ne peuvent conclure que des contrats à durée déterminée dans le cadre de ce dispositif.

(c) Le principe d'une aide financière

Enfin, le présent article prévoit que les employeurs bénéficient d'une aide financière de l'État.

Il ne précise pas quels seraient la nature et le montant de celle-ci. Cette lacune peut sembler quelque peu paradoxale, dans la mesure où il est indiqué dans l'exposé des motifs que le coût estimé pour l'État de cette extension du dispositif des adultes-relais est de 5 millions d'euros.

### 3. Position de votre rapporteur

Votre rapporteur considère que cette mesure présente un intérêt, celui de faire participer davantage les adultes aux missions de médiation. En effet, ces missions délicates sont trop souvent confiées à des emplois-jeunes qui ne bénéficient pas toujours de l'expérience nécessaire à ce type d'emploi. Cependant, votre rapporteur est sceptique sur les modalités de mise en oeuvre de ces mesures. D'une part, son coût pour l'Etat sera élevé, puisqu'il sera, à terme, de 150 millions d'euros. D'autre part, les objectifs visés par ce dispositif ne semblent pas clairement définis : s'agit-il prioritairement d'une mesure en faveur de l'emploi des personnes dans les quartiers relevant de la politique de la ville ou d'une mesure axée sur le développement des pratiques

---

<sup>1</sup> Contrairement aux contrats emploi solidarité.

de médiation ? Si ces deux objectifs ne sont pas nécessairement incompatibles, ils peuvent ne pas être atteints de manière conjointe.

En outre, votre rapporteur ne peut que s'interroger sur l'avenir de ces adultes, dont le statut semble calqué sur celui des emplois-jeunes. Cette question se doit d'être posée, au même titre que celle de l'avenir des emplois-jeunes, qui est malheureusement éludée par le gouvernement. Or, les emplois financés au moyen de ce dispositif ne pourront vraisemblablement pas, pour une grande partie d'entre eux, être solvabilisés à l'issue du contrat de 3 ans.

**La commission vous propose d'adopter cet article.**

#### **IV. UN SYSTÈME EXCESSIVEMENT COMPLEXE**

Votre rapporteur prend acte de la progression des crédits du budget de la ville en 2002, qui confirme la volonté du gouvernement d'afficher le caractère prioritaire de la politique de la ville. Cependant, il remarque que **cet affichage n'a pas toujours les répercussions attendues sur le terrain**, et que l'utilisation qui est faite des moyens consacrés à la politique de la ville n'est pas toujours satisfaisante.

##### ***A. L'INTERMINISTÉRIALITÉ, LES INSUFFISANCES DE L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ET LES DÉFAUTS DE LA CONTRACTUALISATION***

#### **1. La politique de la ville, ou le trop-plein d'études et le manque d'évaluation**

La mise en œuvre de la politique de la ville se caractérise, d'une part, par le foisonnement excessif des études, tant préalables à la mise en œuvre de procédures que générales, et, d'autre part, par une absence quasi-totale des dispositifs d'évaluation *a posteriori*.

La DIV a, en particulier, constaté que, **dans certains territoires classés en contrats de ville, les crédits mis en œuvre par l'ensemble des ministères -celui de la ville y compris- étaient inférieurs à ceux des territoires « de droit commun »**. En effet, le fait qu'un territoire soit inscrit en contrat de ville peut conduire les autres ministères à diminuer leurs propres crédits au bénéfice des territoires de droit commun, en considérant que ces territoires bénéficient d'affectations de crédits spécifiques dans le cadre de la politique de la ville. Cet «**effet d'éviction**» va à l'encontre de la logique même de la politique de contractualisation. Votre rapporteur considère qu'il

**est très surprenant de constater l'échec de la politique de la ville sur certains quartiers presque « par hasard ».** Une telle situation démontre, s'il en était encore besoin, le caractère indispensable du développement de l'évaluation des politiques menées, d'une part, et la mise en œuvre d'un véritable suivi de la consommation des crédits, d'autre part.

**Le fait que la politique de la ville s'inscrive dans une démarche transversale et donc, interministérielle, ainsi que dans une logique de contractualisation au niveau local, rend difficile le suivi et l'évaluation des projets. Or, votre rapporteur considère que cette complexité institutionnelle ne la rend que plus nécessaire.**

## **2. L'interministérialité, facteur de complexification des financements de la politique de la ville**

En dépit des réformes introduites au cours des deux dernières années (création du fonds d'intervention pour la ville -FIV- notamment), les modalités de financement de la politique de la ville demeurent insatisfaisantes.

D'une part, la complexité et la lenteur des procédures de demande de subvention demeurent un obstacle, notamment pour les associations participant à la réalisation des objectifs de la politique de la ville. La délégation des crédits déconcentrés, souvent tardive, empêche toute visibilité quant aux montants des crédits disponibles dans les départements.

D'autre part, le financement des opérations plus importantes demeure complexe, compte tenu de la dispersion des sources de financement.

Votre rapporteur souhaite que des réformes de grande ampleur soient étudiées afin de poursuivre la simplification du financement de la politique de la ville. La mutualisation des fonds en provenance des différents ministères et des collectivités au niveau local, pourrait permettre une plus grande fongibilité des crédits, et de réduire les délais liés à la disponibilité des crédits.

Cependant, **une telle mesure ne pourrait être mise en œuvre qu'accompagnée d'un dispositif d'évaluation et de suivi de l'utilisation des crédits particulièrement rigoureux, que votre rapporteur appelle de ses vœux.**

## **3. Les effets pervers de la contractualisation généralisée**

La politique de contractualisation menée par l'actuel gouvernement est sous-tendue par une logique de collaboration et de coordination entre les différents acteurs de la politique de la ville au niveau local. Elle permet ainsi

de définir des objectifs, des méthodes et des répartitions de compétence entre les différentes parties prenantes.

Cependant, la logique de contractualisation « à tout va » emporte des effets pervers nombreux, liés à la superposition des contrats dont le périmètre géographique, ainsi que les parties prenantes, ne sont pas identiques. Pour un seul quartier, huit contrats différents peuvent s'appliquer, certains « s'emboitant » avec plus ou moins de succès les uns dans les autres.

Les conséquences d'un tel foisonnement de procédures contractuelles sont doubles :

- d'une part, il conduit à une **multiplication des études préalables particulièrement coûteuses** pour les collectivités. Or, les contrats ne conduisent pas nécessairement à un accroissement des moyens mis en œuvre sur le territoire des collectivités parties prenantes. A cet égard, l'exemple des contrats locaux de sécurité (CLS) est édifiant : le diagnostic préalable à la conclusion de ces contrats s'est avéré un document coûteux et bien souvent, vide et inutile, et aucun moyen supplémentaire de l'Etat n'est venu concrétiser les ambitions affichées dans ces contrats.

- d'autre part, il conduit à des incohérences fâcheuses et déconcertantes, lorsque les services déconcentrés de l'Etat tiennent des discours contradictoires à l'égard des collectivités locales.

## ***B. LES AVANCÉES EN MATIÈRE DE RENOUVELLEMENT URBAIN NE RÉPONDENT PAS AUX BLOCAGES INSTITUTIONNELS ET FINANCIERS***

### **1. Les effets pervers des dispositions de la loi « solidarité et renouvellement urbain »**

La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU) prévoit une obligation de construire 20 % de logements sociaux sur le territoire de chaque commune. Le Sénat a proposé, à l'occasion de la discussion de cette loi, de mettre cette disposition en œuvre au niveau de l'agglomération, afin de permettre davantage de souplesse et une meilleure prise en compte des réalités locales. En effet, une obligation de construction imposée à chaque commune peut être difficile à réaliser, compte tenu des contraintes foncières auxquelles celle-ci peut être confrontée.

Par ailleurs, cette disposition est susceptible d'emporter des effets pervers importants : les communes riches, qui vont être contraintes de construire des logements HLM neufs, vont vraisemblablement attirer les locataires les plus solvables des HLM des communes voisines plus pauvres.

Par conséquent, **il existe un risque réel que cette disposition provoque un accroissement de la ségrégation sociale, plutôt qu'une réduction de cette fracture.**

Enfin, les sanctions prévues envers les communes ne se conformant pas aux obligations prévues par la loi apparaissent peu dissuasives au regard du coût de construction des logements.

La volonté louable de construire des logements sociaux risque donc de se retourner contre la politique de la ville.

## **2. Un dispositif insuffisant en matière de restructuration de l'habitat**

Votre rapporteur se félicite de l'existence d'un grand programme de renouvellement urbain. Les grands projets de ville apparaissent constituer un outil adapté à la mise en œuvre d'actions de restructuration urbaines lourdes. Cependant, **la participation financière de l'Etat n'est pas à la hauteur de l'ampleur des projets envisagés par les communes, qui seront vraisemblablement confrontées à un alourdissement de leurs charges de fonctionnement.**

## **3. Les blocages institutionnels et financiers en matière de construction-démolition**

Votre rapporteur constate que les opérations de reconstruction-démolition sont davantage reconnues que par le passé comme un moyen efficace d'amélioration des conditions de vie des habitants, et, par là, comme un moyen de lutte contre la délinquance et l'insécurité. Votre rapporteur constate en effet que **la dédensification de l'habitat urbain constitue une réponse primordiale au développement du sentiment d'insécurité dans les villes et les banlieues.**

Des financements sont prévus, en particulier par la Caisse des dépôts et consignations, afin de mettre en œuvre des opérations de reconstruction-démolition. Cependant, de nombreux obstacles expliquent l'insuffisance de ces opérations : localement, la réticence des directions départementales de l'équipement, entraîne souvent des délais particulièrement longs.

De récentes évaluations chiffrent entre 150.000 et 200.000 les besoins en matière de reconstruction-démolition. Près de 8.000 opérations devraient être engagées sur l'ensemble de l'année 2000, et le gouvernement prévoit 10.000 à 12.000 opérations pour l'année 2001. De tels chiffres sont largement insuffisants pour une véritable reconstruction de nos villes. **Il conviendrait de**

**mettre en œuvre un véritable « Plan Marshall » dans les quartiers, devant permettre de franchir deux obstacles majeurs : la lourdeur des procédures administrative déjà évoquée plus haut, et le coût considérable des opérations de démolition**, qui demeure un obstacle important, en dépit des prêts accordés par la Caisse des dépôts et consignations. En effet, au coût de la reconstruction-démolition proprement dit s'ajoute le manque à gagner correspondant aux loyers des logements détruits, qui sont largement amortis. En revanche, les logements nouvellement construits ne commencent en moyenne à être rentables qu'à compter d'un délai de 6 à 10 ans, et ne sont amortis qu'après 20 à 25 ans.

\* \*  
\*

En conclusion, comme son prédécesseur, notre collègue Alain Joyandet, votre rapporteur spécial considère qu'une politique de la ville ambitieuse et efficace doit nécessairement passer **par des moyens d'action renforcés à la disposition du ministre de la ville, de façon à pallier les effets négatifs de l'interministérialité.**

Cette réforme devrait s'accompagner d'une simplification des dispositifs et des structures existantes et d'une vraie politique du logement en faveur des quartiers sensibles, avec la mise en œuvre à grande échelle d'opérations de reconstruction-démolition.

## **MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

### **I. MODIFICATION DES CRÉDITS**

Les crédits du titre IV du budget de la Ville ont été majorés, à titre non reconductible, de 30.400 euros sur le chapitre 46-60 « actions en faveur de la ville et du développement social urbain », dont 7.600 euros sur l'article 10 « fonds d'intervention pour la ville » et 22.800 euros sur l'article 30 « partenariat national et innovation ».

### **II. MODIFICATION DES ARTICLES**

#### **A. MODIFICATION DE L'ARTICLE 72**

L'article 72, étendant aux personnes publiques la possibilité de recruter des « adultes-relais », a été modifié par six amendements.

Quatre amendements du gouvernement ont apporté les modifications suivantes :

- encadrement de ces recrutements par des conventions conclues entre l'Etat et l'employeur (afin de préciser les objectifs d'intérêt général des activités qui seraient confiées aux adultes-relais) ;

- non-cumul, sur un même poste, de l'aide prévue pour les adultes-relais et d'autres aides de l'Etat à l'emploi ;

- exemption des contrats à durée déterminée de la prime de précarité ;

- alignement du régime juridique des contrats de travail des adultes-relais sur celui de ceux des emplois-jeunes (autorisation d'une période d'essai de seulement un mois pour les contrats à durée déterminée et possibilité, pour les salariés comme pour les employeurs, de rompre le contrat à chaque échéance annuelle).

Deux amendements, présentés par M. Pierre Bourguignon, rapporteur spécial, ont apporté les modifications suivantes :

- extension de la possibilité d'accès aux postes d'adultes-relais aux personnes titulaires d'un contrat emploi-solidarité ou d'un contrat emploi consolidé (l'article initial prévoyant que ce dispositif concerne les seuls chômeurs), ainsi qu'à celles résidant dans un territoire prioritaire des contrats de ville autre que les zones urbaines sensibles ;

- exonération des charges fiscales et parafiscales dans le cas des aides que l'Etat verse pour l'emploi d'adultes-relais.

**Votre commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.**

#### ***B. ADOPTION D'UN ARTICLE 71 BIS***

L'Assemblée nationale a adopté un amendement du gouvernement tendant à insérer un article *71 bis*.

Cet amendement propose d'étendre le dispositif de sortie dégressive du dispositif d'exonérations sociales prévu pour les zones franches urbaines aux artisans et commerçants. Il précise que les taux d'exonération seraient de 60% la première année suivant la période d'exonération de cinq ans, 40 % la deuxième, et 20 % la troisième.

Cet amendement prévoit également, dans le cadre du nouveau régime d'aide applicable aux zones de redynamisation urbaine, une exonération de cotisations sociales au titre de l'assurance maladie et maternité pour les artisans et commerçants (identique à celle existant dans les zones franches urbaines).

**Votre commission des finances vous propose d'adopter cet article, sous réserve d'un amendement de coordination avec le vote survenu en première partie sur l'article 8.**

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 14 novembre 2001 sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a **examiné les crédits de l'emploi et de la solidarité : III.-Ville et articles 71 et 72 rattachés**, sur le rapport de **M. Éric Doligé, rapporteur spécial**.

**M. Éric Doligé, rapporteur spécial**, a indiqué que les crédits du budget de la ville s'élevaient à 372 millions d'euros. Il a précisé que, selon le « jaune », l'ensemble des dépenses de l'Etat relatives à la politique de la ville était supérieur à 4 milliards d'euros, et celui des dépenses publiques relatives à la politique de la ville, de l'ordre de 7 milliards d'euros. Il a ajouté que le budget de la ville ne correspondait donc qu'à environ 5 % des dépenses consacrées à la ville.

Il a constaté que ce budget était nettement moins dynamique que l'année dernière (+ 1,3 %, au lieu de + 70 %). Il a précisé que ce ralentissement s'expliquait par la croissance exceptionnelle constatée en 2001, provenant du fait que ce budget intégrait pour la première fois en année pleine certains dispositifs, en particulier les grands projets de ville, les opérations de renouvellement urbain et le fonds pour la revitalisation économique.

Il a indiqué que deux articles du projet de loi de finances pour 2002 étaient rattachés au budget de la ville : l'article 71, relatif à la sortie progressive du régime des zones franches urbaines (ZFU) dans le cas des exonérations de cotisations sociales, et l'article 72, relatif à l'extension aux personnes publiques du dispositif dit des « adultes-relais ».

Il a rappelé que les zones franches urbaines faisaient partie des zones de redynamisation urbaine (ZRU), l'ensemble de ces zones bénéficiant d'exonérations fiscales et sociales, plus favorables dans le cas des zones franches urbaines que dans celui des autres ZRU. Il a indiqué que le gouvernement proposait de mettre fin au dispositif des zones franches urbaines, pour remplacer les régimes ZFU et ZRU actuels par un régime unique, correspondant à celui des zones de redynamisation urbaine, légèrement renforcé. Il a précisé que cette réforme serait mise en œuvre par diverses dispositions, dont l'article 71 du projet de loi de finances pour 2002. Il a souligné l'insuffisance de l'évaluation du dispositif de zones franches urbaines. Il a indiqué que l'emploi y avait doublé depuis 1997, pour un coût annuel de 300 millions d'euros. Observant que le gouvernement n'avait pas publié d'estimation du nombre d'emplois créés grâce à ce dispositif, il s'est interrogé sur le bien-fondé de la réforme proposée par le gouvernement.

Il a rappelé que l'autre article rattaché au budget de la ville était l'article 72, relatif aux adultes-relais. Il a indiqué que les adultes-relais étaient

d'anciens chômeurs, recrutés pour améliorer, dans les zones urbaines sensibles et les autres territoires prioritaires des contrats de ville, les relations entre les habitants de ces quartiers et les services publics, ainsi que les rapports sociaux dans les espaces publics ou collectifs. Il a souligné l'ambiguïté du dispositif, qui visait à la fois à satisfaire des besoins en matière de médiation et à réduire le taux de chômage, et s'est interrogé sur la compatibilité de ces deux objectifs. Il s'est également demandé ce qu'il allait advenir de ces personnes quand elles sortiraient du dispositif, ces contrats n'étant prévus que pour une durée de trois ans. Il a indiqué que l'article 72 du projet de loi de finances pour 2002 avait pour objet de permettre l'embauche d'adultes-relais par des personnes publiques. Il a précisé que cela correspondait, d'ores et déjà, à une pratique, par le recours au système des contrats emploi consolidé. Il a ajouté que si les contrats emploi consolidé présentaient, notamment, l'inconvénient de pouvoir être conclus pour une durée indéterminée, ceci n'était, sauf exception, pas possible dans le cas des adultes-relais.

Le rapporteur spécial a ensuite considéré que la lisibilité et le suivi des crédits consacrés à la politique de la ville n'étaient pas satisfaisants. Il a estimé que le « jaune » fournissait des indications purement formelles. Il a en particulier indiqué qu'on ne connaissait pas le détail des chapitres budgétaires concernés ; on ignorait s'ils concernaient exclusivement, ou non, le champ de la politique de la ville ; on ne disposait pas de l'état de leur consommation au cours des exercices précédents. Ainsi, il a considéré que l'annonce d'un montant de 7 milliards d'euros d'effort public au bénéfice de la politique de la ville constituait un affichage politique dont il était impossible de vérifier la réalité sur le terrain.

Il a déploré les lacunes de l'évaluation de la politique de la ville. Il a souligné que si le ministère de la ville imposait aux collectivités la réalisation de nombreuses études, il ne remplissait pas les obligations qui devraient être les siennes concernant l'évaluation des actions qu'il engageait. Il a cité pour exemple le cas des zones franches urbaines, que le gouvernement avait décidé de supprimer, sans véritablement savoir quel avait été leur impact. Il a jugé nécessaire de mettre en œuvre, d'une part, un suivi de la consommation des crédits et, d'autre part, une évaluation qualitative des résultats obtenus par les différentes politiques menées. Il a estimé que l'absence de mise en relation des moyens avec les objectifs poursuivis et les résultats obtenus conduisait à une gestion erratique de l'argent des contribuables.

Pour conclure, **M. Eric Doligé, rapporteur spécial**, a souligné les difficultés résultant de la complexité des modalités de financement de la politique de la ville. Il a considéré qu'en dépit des réformes introduites au cours des deux dernières années, comme la création du fonds d'intervention pour la ville, celles-ci demeuraient insatisfaisantes, à cause de la lenteur des procédures de demande de subvention, et de la complexité du financement des opérations importantes, résultant de la dispersion des sources de financement.

Il a exprimé le souhait que des réformes soient étudiées afin de poursuivre la simplification du financement de la politique de la ville.

La commission, suivant la proposition de son rapporteur spécial, **a alors décidé de proposer au Sénat de rejeter les crédits du budget de la ville pour 2002, et d'adopter sans modification les articles 71 et 72 rattachés.**