

N° 73

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès verbal de la séance du 20 novembre 2003

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 2004, 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° 37

EMPLOI ET SOLIDARITÉ :

III. – VILLE ET RÉNOVATION URBAINE

Rapporteur spécial : M. Eric DOLIGÉ

(1) *Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. 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 ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. 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, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Tréguët.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195

Sénat : 72 (2003-2004)

Lois de finances.

SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Une diminution des crédits en « trompe-l'œil »

Le présent projet de loi de finances propose de **réduire** les crédits du budget de la ville et de la rénovation urbaine de **7 %**. Ce budget passerait ainsi de 370 à 344 millions d'euros. **Cette réduction doit cependant être relativisée :**

- tout d'abord, les **subventions d'investissement** augmenteraient de 14 % ;

- ensuite, **l'ensemble des crédits publics** consacrés à la politique de la ville **passeraient de 5,4 milliards d'euros à 6 milliards d'euros**, essentiellement du fait de l'instauration d'une contribution du « 1 % logement », de 550 millions d'euros en 2004, en conséquence de **la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003** d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

La loi du 1^{er} août 2003 précitée prévoit en effet la mise en place d'un établissement public, **l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU)**, dont le budget, de l'ordre de 1 milliard d'euros en 2004, serait financé, notamment, par l'Etat et le « 1 % logement ». La loi du 1^{er} août 2003 prévoit que l'Etat consacre chaque année au moins **465 millions d'euros** au financement de l'ANRU. Le présent projet de loi de finances propose une contribution **égale à ce montant** si l'on raisonne en **autorisations de programme**, mais pas si l'on prend en compte les **crédits de paiement** (de 209 millions d'euros)¹.

Une récente amélioration de la consommation des crédits

Le **taux de consommation** des crédits de la ville, dont la Cour des comptes, dans son rapport public particulier sur la politique de la ville (2002), dénonce le faible niveau, **s'est récemment amélioré**.

En effet, si le taux de consommation des crédits disponibles a été de seulement 68 % en 2000 et 73 % en 2001, il a atteint **83 %** en 2002. De même, le taux de consommation des crédits d'investissement, qui avait été de seulement 48 % en 2000, s'est amélioré en 2001 et 2002, pour atteindre 84 % (pour les crédits de paiement).

¹ Cette contribution se répartirait, en autorisations de programme, entre 250 millions d'euros pour le budget du logement et 215 millions d'euros pour celui de la ville et de la rénovation urbaine.

On observe cependant en 2002 **une sous-consommation des crédits des titres III et IV**, consommés à hauteur de respectivement 54 % et 57 %.

La mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

La délégation interministérielle à la ville (DIV) a **proposé**, dès mars 2002, à la direction de la réforme budgétaire, une **mission interministérielle « politique de la ville »**. Par ailleurs, les objectifs et indicateurs figurant dans l'annexe 1 de la loi du 1^{er} août 2003 précitée avaient vocation, pour le ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine, à préfigurer une future mission « politique de la ville », qui, compte tenu des domaines abordés, aurait nécessairement eu un caractère interministériel.

Dans son avis sur le projet de loi précité, **votre rapporteur spécial estimait que la mise en place d'une telle mission interministérielle n'était pas souhaitable**, si cela revenait à regrouper artificiellement des fractions de crédits de ministères comme ceux de l'éducation nationale ou de l'intérieur, représentatives de leur contribution à la politique de la ville.

Aussi, **votre rapporteur spécial se félicite que cette idée ait été abandonnée**. Le budget de la ville et de la rénovation urbaine serait donc érigé non en mission, mais en **programme**.

La **mission de rattachement** du futur programme « politique de la ville » n'a pas encore été déterminée. Il est envisagé de rattacher ce programme à la **mission « solidarité » du ministère des affaires sociales**. **On peut cependant se demander s'il ne serait pas préférable de le rattacher à une mission mettant l'accent sur la rénovation urbaine, c'est-à-dire au ministère de l'équipement**.

Il semble essentiel à votre rapporteur spécial que le futur programme retienne, notamment, l'objectif de « **réduction progressive des écarts constatés avec les autres villes ou quartiers, et de « retour au droit commun »** », inscrit à son initiative à l'annexe 1 de la loi du 1^{er} août 2003 précitée. Cet objectif pourrait constituer une « finalité d'intérêt général », au sens de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

Par ailleurs, le **champ** couvert par les objectifs et indicateurs du futur programme devra être **moins large** que celui couvert par les objectifs et indicateurs de l'actuel agrégat « politique de la ville et du développement social urbain », contrairement à ce que semble envisager le ministère délégué. En effet, cet agrégat retient des objectifs et indicateurs qui, s'ils seraient appropriés dans le cadre d'une mission interministérielle « politique de la ville », ne le sont pas dans celui d'un simple programme correspondant à l'actuel budget de la ville (comme la délinquance, la scolarisation ou la santé).

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter de la date de dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2003.

A cette date, **70 %** des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

PREMIÈRE PARTIE : **LES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE**

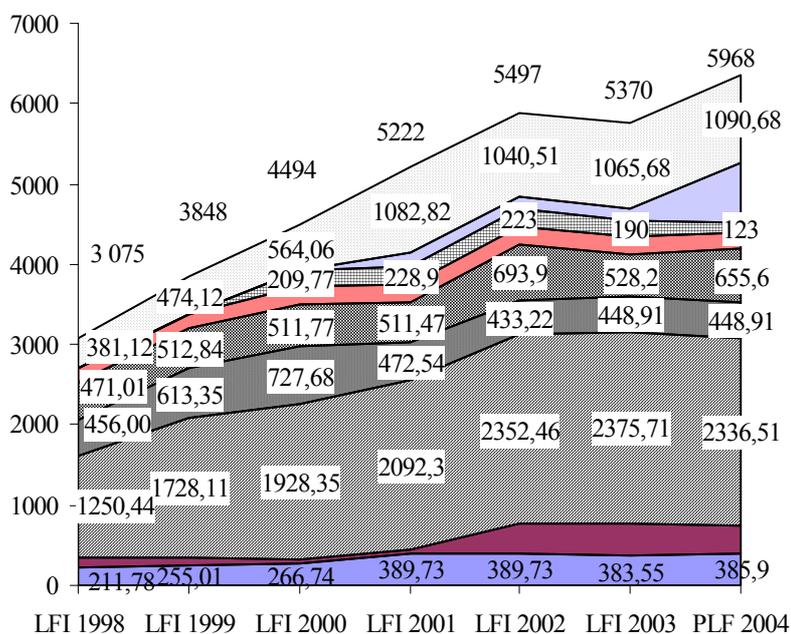
Les crédits destinés à la politique de la ville dépassent largement ceux inscrits au « bleu » intitulé *Travail, santé et solidarité – III. – Ville et rénovation urbaine*.

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 l'ordre de **6 milliards d'euros** en faveur de la politique de la ville, selon le jaune intitulé « *Etat récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et au développement social urbain* ».

Les évaluations présentées dans les « jaunes » sont indiquées par le graphique ci-après. **L'augmentation globale, de 598 millions d'euros, des crédits en 2004**, provient de l'augmentation de la rubrique « autres financements », et plus particulièrement de la participation, nouvelle, de **l'Union économique et sociale du logement** (UESL, dite « 1 % logement ») et de la **caisse de garantie pour le logement locatif social**, d'un montant respectif de 550 millions d'euros et de 30 millions d'euros.

Les moyens financiers consacrés à la politique de la ville

(en millions d'euros)



- Collectivités territoriales
- Autres financements publics
- ▨ Caisse des dépôts et consignations (1)
- Fonds européens
- ▨ Dépenses fiscales et compensations
- Solidarité urbaine (loi du 13 mai 1991)
- ▨ Crédits relevant de divers ministères
- Crédits contractualisés
- Crédits spécifiques ville

(1) Equivalents subventions (chiffres non disponibles avant l'année 2000)

N.B. les crédits pris en compte peuvent légèrement varier d'un « jaune » à l'autre.

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

Il convient néanmoins de souligner les limites de ce « jaune ».

Le « jaune » budgétaire de la politique de la ville

Le « jaune » intitulé *Etat récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et au développement social urbain* a été instauré par l'article 115 de la loi de finances initiale pour 1990.

1. L'indication des crédits de paiement depuis le projet de loi de finances pour 2003

Votre rapporteur spécial déplore depuis plusieurs années les insuffisances de ce « jaune ».

Ainsi, dans son rapport spécial relatif au projet de loi de finances pour 2002, il regrettait que les chiffres indiqués pour les crédits d'investissement soient fréquemment les « dépenses ordinaires et autorisations de programme », et non les « dépenses ordinaires et crédits de paiement », qui seules représentent le montant réel des dépenses que le gouvernement est autorisé à engager au cours de l'exercice.

Ces critiques étaient également celles de la Cour des comptes. Dans son récent rapport public particulier sur la politique de la ville (2002), elle écrivait en effet :

« La Cour, dans son rapport public 1995, relevait déjà que « dans certains tableaux, il était procédé au cumul des dotations pour dépenses ordinaires et des autorisations de programme sans que les crédits de paiement annuels concernant ces dernières ne soient mentionnés ». Aucune évolution n'a été observée dans les « jaunes » de 1995 à 1998. Un léger progrès est intervenu dans celui de 1999 : le tableau financier correspondant aux crédits du ministère délégué à la ville présentait à la fois les crédits en autorisations de programmes (AP) et en crédits de paiement (CP). Toutefois, la présentation en AP et dépenses ordinaires était toujours retenue dans les tableaux de synthèse par agrégat.

Ce n'est qu'à l'automne 2001, dans le cadre de l'élaboration du « jaune » 2002, qu'une solution plus rigoureuse a été retenue, les CP étant désormais pris en compte dans les agrégats à la place des AP ».

Ainsi, selon la Cour des comptes, « la présentation des crédits du ministère chargé de la ville en « autorisations de programme » plutôt qu'en « crédits de paiement » (...) majore le montant de ces crédits dans des proportions significatives allant de 9 % en 1997 à 21 % en 2001 (soit un montant de près de 100 millions d'euros) et, par conséquent, celui de l'effort financier fait par l'Etat. »

Votre rapporteur spécial se réjouit de constater que depuis cette année, l'état récapitulatif de l'effort budgétaire consacré à la politique de la ville indique (pour les années 2001, 2002 et 2003) les « dépenses ordinaires et crédits de paiement ».

2. Les critiques faites l'année dernière par votre rapporteur spécial

Dans son rapport précité, la Cour des comptes formule d'autres critiques quant au contenu des « jaunes » :

- absence de lien entre la première partie (constituée de tableaux récapitulatifs) et la seconde partie (juxtaposition de commentaires provenant notamment des différents ministères) ;

- absence de méthodologie unique pour le calcul des agrégats (addition de dépenses définitives et de concours remboursables², addition de crédits votés par le Parlement et de chiffrages estimatifs, lacunes dans la présentation du chiffrage budgétaire, majoration induite de certains agrégats).

En outre, la modification des définitions d'un « jaune » à l'autre, et l'absence d'indication dans le « jaune » de séries longues, rendent l'évaluation des tendances de longue période toujours aussi aléatoire.

3. La poursuite de l'amélioration du contenu du « jaune »

Interrogée sur l'amélioration du contenu du « jaune », la DIV a fait à votre rapporteur spécial la réponse suivante.

« Afin de gommer l'hétérogénéité des contributions et de leur donner plus de cohérence, la présentation du jaune satisfait désormais à une approche thématique (« rénovation urbaine », « équité sociale et territoriale », « stratégie, ressource, évaluation »). La contribution de chaque ministère ou organisme public se doit d'en respecter la trame dans sa dimension aussi bien littéraire que financière. Cette approche devrait permettre d'affiner l'évaluation du coût pour l'Etat et ses partenaires des actions menées au titre de la politique de la ville.

Depuis l'an dernier, le jaune annexé au projet de loi de finances a été enrichi de tableaux précisant par thématiques les interventions des ministères.

En matière de suivi et d'illustrations des différents dispositifs de la politique de la ville, le jaune est illustré d'exemples concrets et enrichi d'éléments de bilan sur la mise en œuvre des dispositifs phares comme les GPV et les ORU par exemple.

Pour améliorer la fiabilité de l'évaluation financière, la DIV a édité un court guide méthodologique à destination des préfets dont l'aide est requise chaque année. Ce guide leur indique la méthode à suivre pour déterminer les montants à prendre en compte et les écueils à éviter. En effet, le jaune a vocation à ne faire état que des seuls montants mobilisés au service de la mise en œuvre du projet poursuivi par le contrat de ville. Parallèlement, les services des principaux ministères ont été réunis à la DIV le 23 avril 2002. Au cours de cette rencontre, les attentes des rédacteurs (connaissance des montants effectivement mobilisés – notamment part des crédits contractualisés) ont été confrontées aux capacités contributives des différentes administrations (qui, dans l'ensemble, ont une approche par publics). Dans la plupart des cas, les services se sont engagés à mettre en œuvre certaines procédures permettant d'affiner les résultats : enquête auprès des directions déconcentrées (pour le ministère de la jeunesse et des sports et le FAS), fixation de clefs de répartition pour déterminer la quote-part des crédits affectés à la politique de la ville, etc.

La question de l'addition de données hétérogènes doit enfin être réglée. Un premier effort a été consenti deux ans auparavant : la contribution de la Caisse des dépôts et consignations a fait l'objet d'une double déclinaison permettant de distinguer le montant global de sa participation (prêts et aides) et le coût définitif qu'il représente (bonification des prêts et aides).

² Ce n'est que depuis le « jaune » 2002 que l'on dispose de deux présentations de l'agrégat correspondant à la contribution de la Caisse des dépôts et consignations : l'une fait apparaître le montant des prêts, l'autre, le coût réel des opérations.

La question de la prise en compte de la dotation de solidarité urbaine (« DSU ») (contribution de l'Etat au budget des communes qu'il est difficile de distinguer de celle des collectivités locales à la mise en œuvre de la politique de la ville) et du fonds de solidarité entre les communes de la région Île-de-France (« FSCRIF ») (fonds de péréquation entre collectivités locales ne grevant en rien le budget de l'Etat) a également été traitée :

- Les sommes versées au titre de la DSU aux communes appartenant à la géographie prioritaire sont retranchées du montant global de la participation des collectivités locales pour éviter tout risque de double compte.

- Les sommes versées au titre du FSCRIF apparaissent désormais dans la contribution des collectivités locales et non plus dans celle de l'Etat ».

Les crédits inscrits au « bleu » ville ne représentent que **6 % de l'ensemble des crédits publics consacrés à la ville et au renouvellement urbain**, et constituent le cœur de la discussion budgétaire, mais votre rapporteur spécial considère qu'il est indispensable de prendre en considération l'ensemble de l'effort financier des pouvoirs publics étant donné, notamment, le caractère interministériel de la politique de la ville.

Cette approche est cette année d'autant plus indispensable que si les crédits du budget « ville » diminuent, **l'ensemble des crédits destinés à la politique de la ville augmente fortement**³.

I. PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU PROJET DE BUDGET POUR 2004

A. DES CRÉDITS EN DIMINUTION DE 7 % PAR RAPPORT À CEUX DE 2003

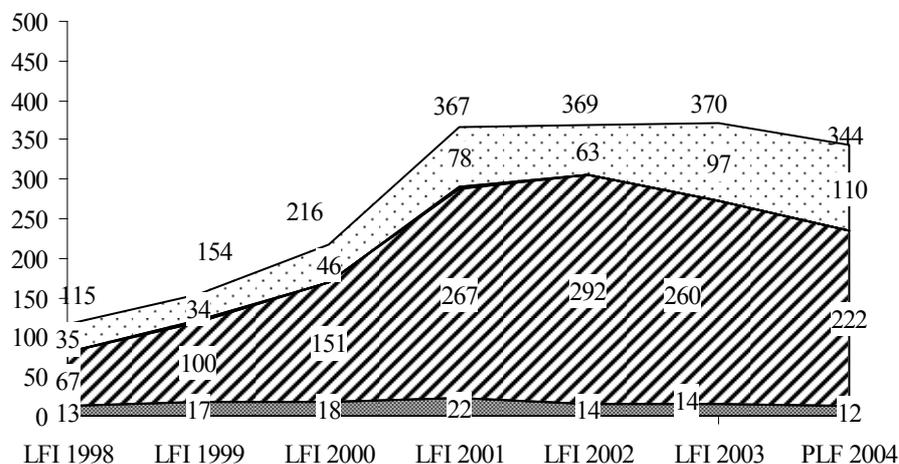
En 2004, les crédits inscrits au bleu « ville » sont inférieurs de 26 millions d'euros à ceux de l'année 2002, avec un montant de **344 millions d'euros**, contre 370 en 2003, ce qui représente une diminution de 7 %.

Il s'agirait donc **du budget le plus faible des quatre dernières années**, comme l'indique le graphique ci-après.

³ *Si les crédits pris en compte peuvent légèrement varier d'un « jaune » à l'autre, les estimations des trois dernières années (2002, 2003 et 2004) indiquées ici sont néanmoins issues du même « jaune », de sorte que la forte augmentation prévue pour 2004 n'est pas un « artefact ».*

Ville : évolution des crédits 1998-2003

(en millions d'euros)



- Subventions d'investissement
- ▒ Investissements exécutés par l'Etat (1 à 2 millions d'euros par an de 1998 à 2001)
- ▤ Interventions publiques
- Moyens des services

Source : « bleus budgétaires »

La forte augmentation observée en 2001 s'explique par le fait que le budget 2001 du ministère de la ville intégrait 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).

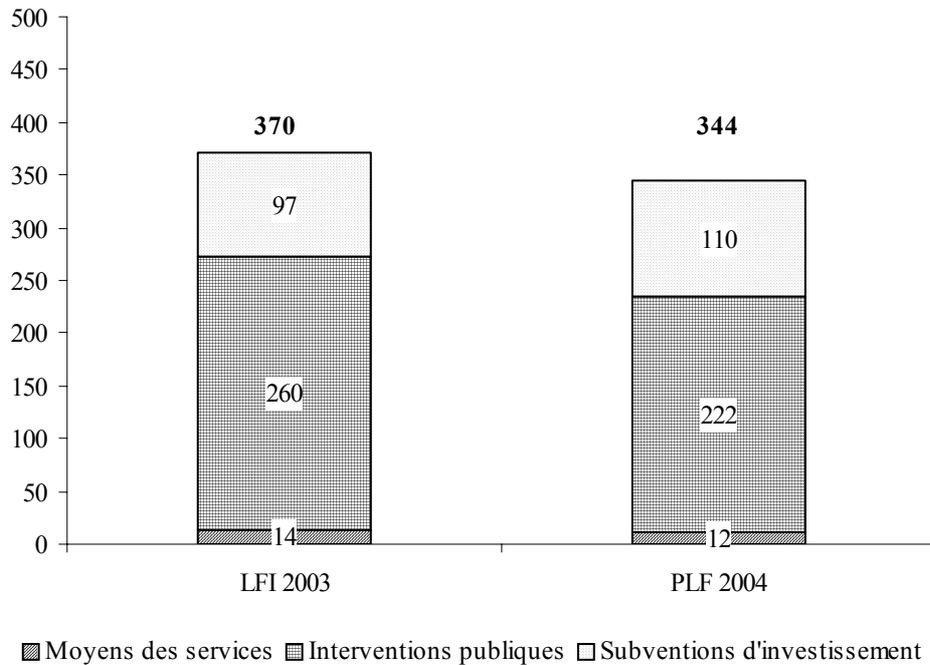
B. UNE AUGMENTATION DE 14 % DES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT

La diminution des crédits du présent projet de budget ne doit pas dissimuler que les subventions d'investissement sont en augmentation, comme l'année dernière.

En effet, **les crédits de paiement destinés aux subventions d'investissement augmenteraient de manière significative, passant de 97 millions d'euros à 110 millions d'euros, soit une augmentation de 14 %, comme l'indique le graphique ci-après.**

Répartition des crédits en 2003 et 2004

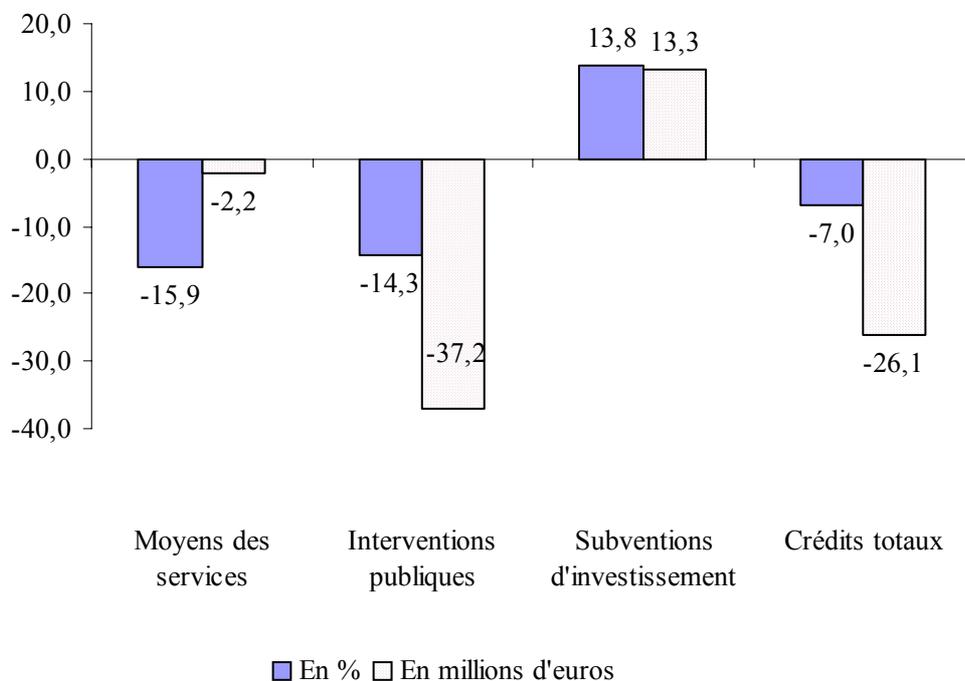
(en millions d'euros)



Source : projet de loi de finances pour 2004

Les crédits destinés aux subventions d'investissement seraient les seuls à augmenter en 2004, comme l'indique le graphique ci-après.

Croissance des crédits pour 2004



Source : projet de loi de finances pour 2004

En revanche, les interventions publiques diminueraient de 37,2 millions d'euros, soit 14,3 %. Si la diminution des moyens des services serait de seulement 2,2 millions d'euros, en pourcentage il s'agit de la diminution la plus forte, de 15,9 %.

C. DES CRÉDITS DISPONIBLES PROCHES DE CEUX INSCRITS DANS LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES ?

L'écart entre crédits inscrits en loi de finances initiale et crédits effectivement disponibles a longtemps été important, comme l'indique le graphique ci-après :

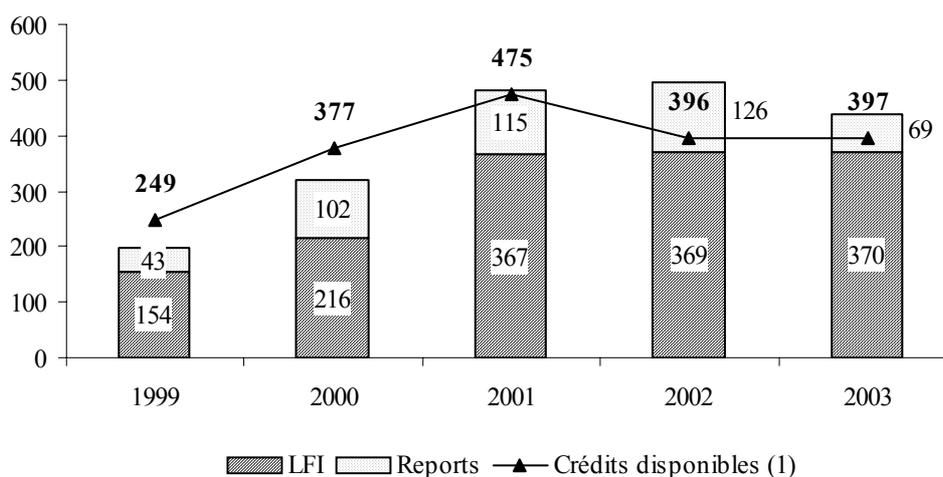
- aux crédits inscrits en loi de finances initiale doivent être ajoutés d'importants reports de crédits de l'année précédente (s'élevant à environ 25 % des crédits inscrits en loi de finances initiale) ;

- les crédits effectivement disponibles dépendent de la prise en compte de facteurs supplémentaires (transferts de crédits, lois de finances rectificatives, « gels » de crédits...), qui peuvent conduire à majorer la somme

indiquée ci-avant (de 52 millions d'euros en 1999 et 58 millions d'euros en 2000) ou à la minorer (de 8 millions d'euros en 2001 et, surtout, 99 millions d'euros en 2002, à cause de l'importante régulation budgétaire décidée en août 2002).

De la loi de finances initiale aux crédits disponibles

(en millions d'euros)



(1) Les crédits disponibles indiqués par la DIV tiennent compte de tous les mouvements de crédits concernant non seulement les reports, mais aussi ceux liés aux transferts en gestion, aux lois de finances rectificatives et gels budgétaires.

Source : délégation interministérielle à la ville

On observe cependant qu'en 2002 et 2003, du fait de la régulation budgétaire et, en 2003, de faibles reports de crédits, les crédits effectivement disponibles ont été quasiment égaux à ceux inscrits en loi de finances initiale.

D. LA POURSUITE DE LA RÉDUCTION DU NOMBRE D'ARTICLES, CONSÉQUENCE DE LA SUPPRESSION DU FONDS DE REVITALISATION ÉCONOMIQUE

Afin de permettre un emploi des crédits aussi souple que possible, le nombre de chapitres est depuis la loi de finances initiale pour 2002 réduit au minimum (un chapitre par titre, grâce à la suppression d'un chapitre du titre III). En outre, le nombre d'articles est passé de 21 en 2001 à 13 en 2003.

La suppression d'un article supplémentaire (l'article 60 du chapitre 46-60) par le présent projet de loi de finances ne provient pas d'un souci de

rationaliser la nomenclature, mais de la suppression du fonds de revitalisation économique (FRE).

Le nombre d'articles des différents chapitres

	Titre III (moyens des services)	Titre IV (interventions publiques)	Titre V (investissement)	Titre VI (subventions d'investissement)	TOTAL
Chapitre correspondant	37-60 (1)	46-60	57-71	67-10	-
LFI 2001	7 (2)	8	1	5	21
LFI 2002	5 (2)	6	1 (non dotée) (4)	4	16
LFI 2003	4 (2)	6	1 (non dotée) (4)	2	13
PLF 2004	4 (2)	5	1 (non dotée) (4)	2	12

(1) Et chapitre 37-82 jusqu'à la LFI 2002.

(2) Dont une ligne non dotée.

(3) Suppression de la ligne consacrée au fonds de revitalisation économique (FRE).

(4) Cette ligne, qui, selon les indications données à votre rapporteur spécial il y a un an, devait être supprimée en 2004, a pourtant été maintenue dans le présent projet de loi de finances (il s'agit de l'ancienne ligne consacrée aux études, désormais financées par le chapitre 37-60-10, qui perdure jusqu'à ce que soit procédé à un apurement définitif).

II. EXAMEN THÉMATIQUE DES CRÉDITS DU BUDGET DE LA VILLE ET DE LA RÉNOVATION URBAINE

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

A. LES MOYENS DES SERVICES (TITRE III)

1. Des crédits en légère diminution

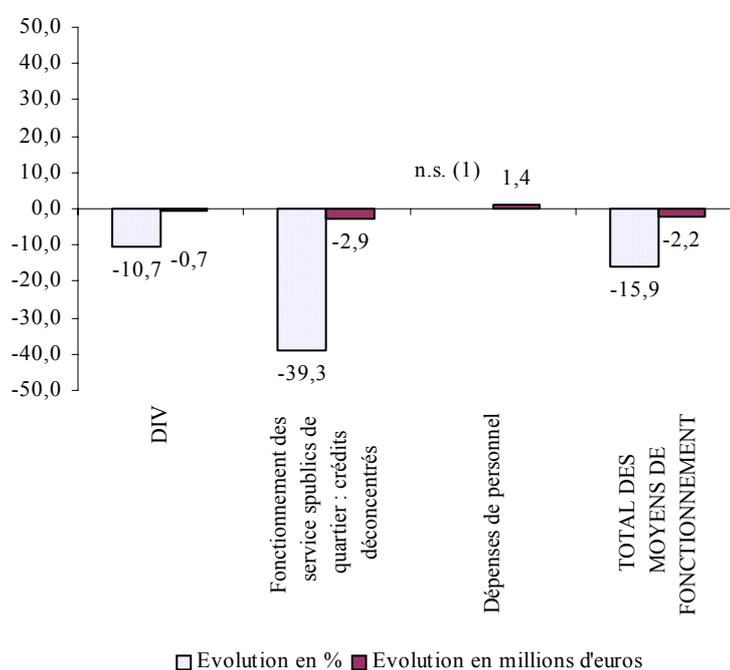
Les moyens des services s'élèvent dans le projet de loi de finances pour 2004 à **11,77 millions d'euros**, contre 14 millions d'euros en 2003.

Cette diminution, de 2,2 millions d'euros, soit 15,9 %, est le résultat de deux évolutions :

- la diminution des crédits de la délégation interministérielle à la ville (de 0,7 million d'euros, soit environ 11 %) et, surtout, des services publics de quartier (de 2,9 millions d'euros, soit environ 40 %) ;

- l'augmentation des crédits de personnel, qui passeraient de 130.000 euros en 2003 à 1,5 million d'euros en 2004.

Les moyens des services : évolution entre 2003 et 2004



(1) Passage des crédits de personnel de 130.000 euros en 2003 à 1,5 million d'euros en 2004, consécutif au changement du mode de rémunération des personnels vacataires et des stagiaires

Source : projet de loi de finances pour 2004

Ces évolutions s'expliquent pour l'essentiel par le fait que les indemnités des personnels vacataires et des stagiaires sont désormais financées par une ligne budgétaire spécifique, réservée à des dépenses sans ordonnancement préalable. Il s'agit de permettre aux paiements correspondants d'être directement effectués par le comptable, sans qu'un ordonnancement soit nécessaire. En effet, des ruptures de paiement avaient auparavant été constatées.

La ligne budgétaire concernée (l'article 80, dit « dépenses de personnel », du chapitre 37-60) a été mise en place par la loi de finances initiale pour 2003. Ainsi, les indemnités des personnels vacataires et des stagiaires ne sont plus financées par les crédits destinés aux dépenses de fonctionnement des services publics de quartier, mais par une ligne budgétaire spécifique.

Très peu doté par la loi de finances initiale pour 2003, **l'article destiné aux dépenses de personnel devrait désormais servir à financer la totalité des indemnités** des personnels vacataires et des stagiaires. Ainsi, **la spectaculaire augmentation des crédits destinés aux dépenses de personnel, qui passent de 130.000 euros en 2003 à 1,5 million d'euros en 2004, ne traduit pas une évolution des effectifs.**

La diminution des crédits destinés aux **services publics de quartier** s'explique, outre par la réforme précitée, par la tendance, de plus en plus forte, des services des préfectures à instruire les dossiers de formation, d'animation, voire de plate-formes de services publics, non plus sur le titre III, mais sur le titre IV.

Cette évolution semble une bonne chose. Ainsi, il y a un an, la Cour des comptes indiquait que les crédits du titre III étaient fréquemment utilisés pour financer des subventions.

Le recours aux crédits du titre III pour financer des subventions, selon la Cour des comptes

« Les critiques faites par la Cour en 1995 relatives à l'absence de respect des règles de spécialité budgétaire sont toujours d'actualité. En effet de nombreuses subventions continuent d'être financées par des crédits du titre III (fonctionnement des services) et non du titre IV (interventions). Certains paragraphes de la nomenclature du chapitre 37-82 « dépenses de modernisation et d'animation » prévoient explicitement cette possibilité, mais des subventions sont souvent imputées aussi sur d'autres lignes. A l'inverse, des prestations d'assistance technique rendues par des cabinets privés sont financées sur des crédits du titre IV et non sur du titre III.»

Source : Cour des comptes, rapport public particulier sur la politique de la ville (2002)

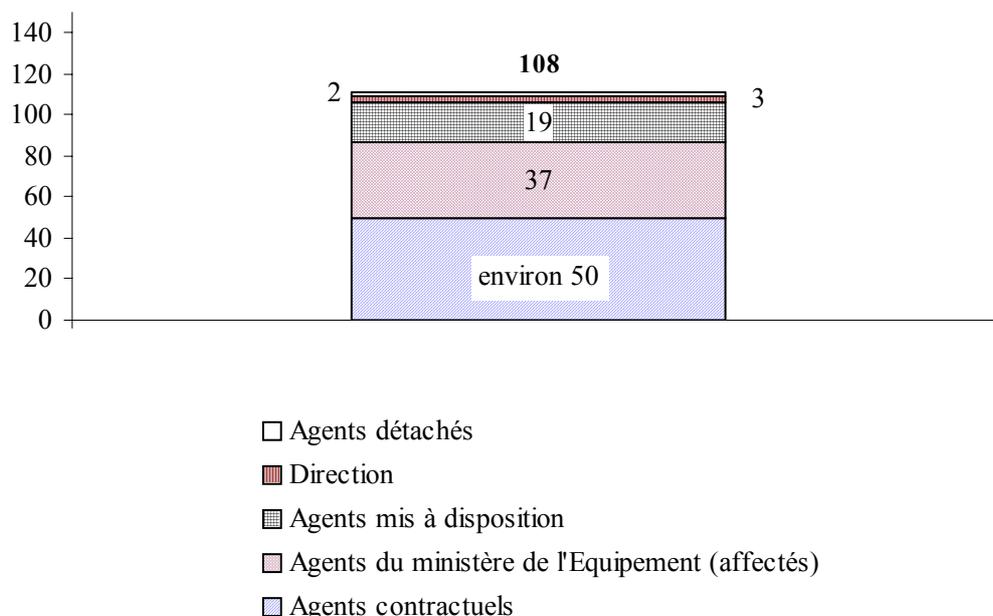
2. L'absence d'emplois budgétaires propres

a) Le personnel de la délégation interministérielle à la ville (DIV)

La délégation interministérielle à la ville (DIV), créée par décret du 28 octobre 1988 et placée sous la double tutelle du ministère des affaires sociales et du ministère de la ville, ne possède pas d'emplois propres mais dispose d'un personnel d'une centaine de personnes, essentiellement

contractuel ou affecté par le ministère de l'équipement, comme l'indique le graphique ci-après.

Le personnel de la DIV (2003)



Source : délégation interministérielle à la ville

Le recours aux contractuels est jugé excessif par la Cour des comptes. Celle-ci estime, dans son récent rapport public particulier sur la politique de la ville, que l'utilisation de contractuels, « y compris pour assurer des fonctions administratives « classiques » », « conduit à une insuffisante « culture administrative » de la DIV et explique probablement une partie des anomalies de gestion constatées ».

On remarque également que les liens entre la DIV et le ministère de l'équipement sont particulièrement étroits, dans la mesure où celui-ci fournit plus de la moitié de ses emplois non contractuels. Il faut en outre préciser que le suivi administratif des emplois (établissement des contrats et gestion des fiches de paie) est assuré par la direction du personnel et des services du ministère de l'équipement.

Dans son récent rapport public particulier sur la politique de la ville, **la Cour des comptes souligne diverses irrégularités en matière de gestion du personnel.**

Les irrégularités dans la gestion du personnel de la DIV, selon la Cour des comptes

« Dans son deuxième rapport public particulier sur la fonction publique de l'Etat, la Cour a critiqué :

- l'irrégularité attachée à la « grille d'emplois spécifiques » de la DIV mise en place en 1992, contraire à l'article 4 du statut général de la fonction publique ;

- les dérives liées à la procédure relative aux fonctionnaires détachés sur contrat ;

- le recrutement de contractuels occupant des postes de catégorie C, qui n'est pas licite au regard de l'article 4 précité ; 16 agents étaient concernés en février 2001.

En outre, certains agents contractuels en poste à la délégation ont été recrutés sur contrats à durée indéterminée, après la loi du 13 juin 1983, alors que depuis cette date on ne peut plus recruter sur CDI.

Le personnel de la DIV bénéficie d'une prime spécifique qui n'a pas de base légale.

Enfin, l'emploi d'agents occasionnels par la DIV est souvent irrégulier et déroge à la réglementation en vigueur en matière de délais, tant pour la passation des contrats que pour leur durée et leur renouvellement ».

Source : Cour des comptes, rapport public particulier sur la politique de la ville (2002)

b) La disposition par le ministre délégué des directions et services concourant à la préparation et à la mise en oeuvre de la politique de la ville

Les moyens en personnel du ministre délégué à la ville et au renouvellement urbain ont récemment été étendus, sans que cela apparaisse budgétairement.

En effet, d'après le décret n° 2002-907 du 29 mai 2002, le ministre délégué à la ville et au renouvellement urbain « *exerce par délégation du ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité les attributions de celui-ci relatives à la ville. (...) Il dispose (...) en tant que de besoin 1° Des (...) directions et services placés sous l'autorité du ministre chargé des affaires sociales, notamment la direction de l'administration générale, du personnel et du budget, le service de l'information et de la communication ainsi que l'inspection générale des affaires sociales ; 2° Des directions et services des autres ministères qui concourent à la préparation et à la mise en oeuvre de la politique de la ville* ».

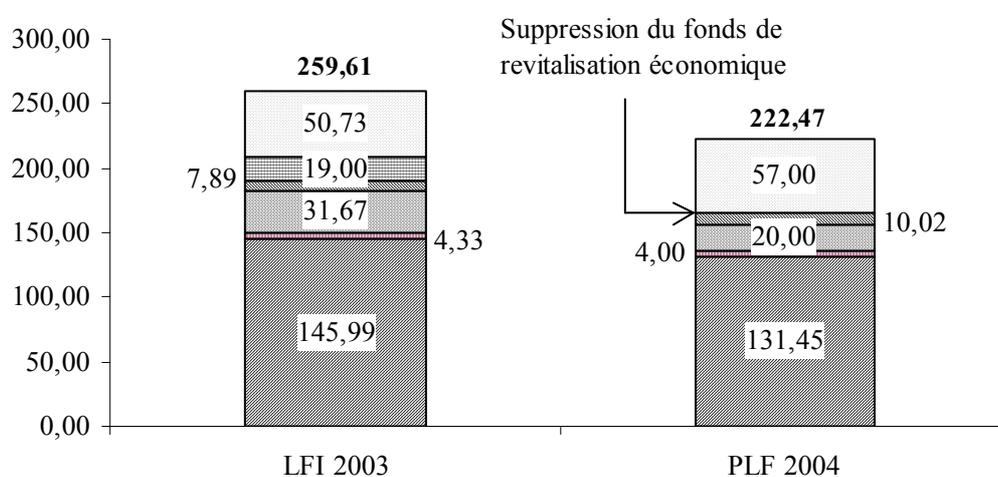
B. LES INTERVENTIONS PUBLIQUES (TITRE IV)

Les **interventions publiques**, de **222,47 millions d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2004 (contre 259,61 millions en 2003), **diminuent de 37 millions d'euros, soit 14 %**.

Elles se répartissent de la manière indiquée par le graphique ci-après.

Les crédits destinés aux interventions publiques (titre IV)

(en millions d'euros)



- Adultes-relais
- ▒ Fonds de revitalisation économique
- ▓ Opérations ville-vie-vacances
- Soutien aux grands projets
- ▒ Partenariat national et innovation
- ▓ Fonds d'intervention pour la ville (contrats de ville et autres actions déconcentrées)

Source : projet de loi de finances pour 2004

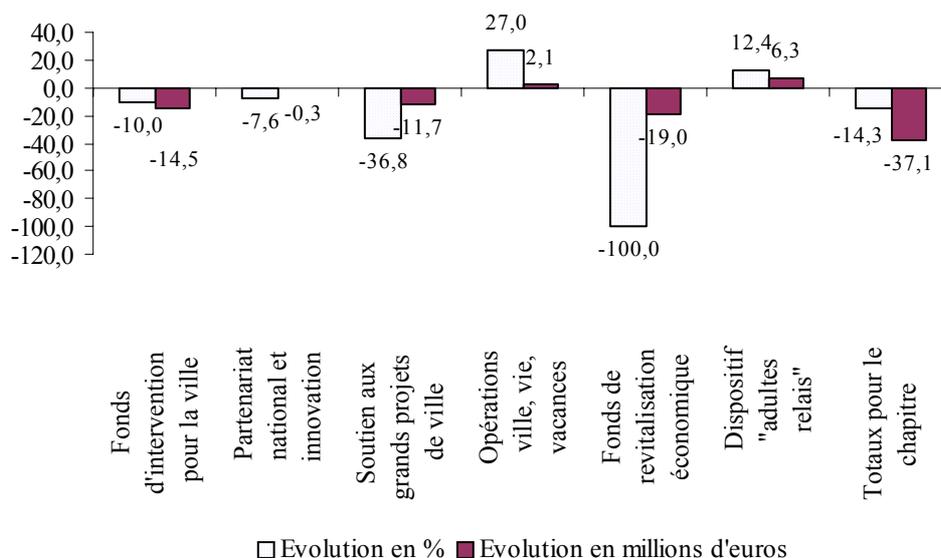
Les principales évolutions proposées pour 2004 sont :

- **la suppression du fonds de revitalisation économique**, qui avait été doté de 19 millions d'euros en 2003 ;

- la diminution des crédits du fonds d'intervention pour la ville (FIV), de 14,5 millions d'euros ;

- la diminution du soutien aux grands projets de ville, de 11,7 millions d'euros.

Les crédits destinés aux interventions publiques (titre IV) : évolution entre 2003 et 2004



Source : projet de loi de finances pour 2004

1. La suppression du fonds de revitalisation économique (FRE)

Le fonds de revitalisation économique (FRE) était prévu par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). Il avait 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 devait permettre d'intervenir, notamment en complément des actions de l'établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA)⁴, en soutien aux petites entreprises. Il pouvait octroyer des aides aux entreprises situées en zone urbaine sensible, tant en matière de fonctionnement qu'en matière d'investissement. Il pouvait également intervenir en atténuation des charges locatives supportées par les PME.

⁴ L'EPARECA a fait l'objet d'un rapport d'information de notre collègue Auguste Cazalet et de votre rapporteur spécial (rapport d'information n° 377 (2001-2002), 25 juillet 2002).

Compte tenu de la faible consommation de ses crédits d'investissement en 2002, la loi de finances initiale pour 2003 ne l'a doté qu'en crédits de titre IV, à hauteur de **19 millions d'euros**, les crédits destinés aux subventions d'investissement étant fongibilisés avec ceux du FIV.

Le présent projet de loi de finances propose de parachever la suppression du FRE. Le ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine indique que « *cet article fait l'objet d'une intégration dans l'article 10-FIV* », mais en réalité il s'agit bien d'une diminution de crédits pour le budget de la ville, les crédits du FIV étant par ailleurs en diminution.

2. La diminution des crédits du fonds d'intervention pour la ville (FIV)

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 s'agit de crédits entièrement déconcentrés aux préfets et libres d'emploi (les crédits non déconcentrés, dont le montant était extrêmement faible – 305.000 euros en 2002 –, ont été supprimés par la loi de finances initiale pour 2003). 60% environ vont aux associations et 40% aux collectivités locales.

Le FIV finance, notamment, les contrats de ville.

Les contrats de ville

Les contrats de ville ont été mis en place en 1994 afin d'être la procédure contractuelle unique de la politique de la ville. Comme le rappelle la Cour des comptes dans son rapport public particulier sur la politique de la ville (2002), tel n'a pas été le cas de 1994 à 1999 :

« Outre les contrats de ville, trois autres procédures contractuelles ont coexisté : les grands projets urbains (GPU), les PACT-urbains et les conventions de sortie de DSQ, ainsi qu'une convention spécifique à la ville de Paris.

Aussi la situation pour la période 2000-2006 peut-elle être considérée comme un progrès de ce point vue, puisque le contrat de ville est désormais présenté comme la seule procédure contractuelle de la politique de la ville, mais cette unicité est formelle dans certaines communes dotée d'un GPV ».

Ils constituent « le cadre par lequel l'Etat, les collectivités locales et leurs partenaires s'engagent à mettre en oeuvre de façon concertée, des politiques territorialisées de développement solidaire et de renouvellement urbain »⁵.

Les contrats de ville sont, en règle générale, accompagnés :

- de conventions thématiques (relatives aux différents domaines relevant de la politique de la ville) ;
- de conventions territoriales (précisant les actions à mener sur chaque quartier sensible).

Dans le rapport précité, la Cour des comptes critique l'imprécision et le caractère partiel des contrats de ville : « L'analyse des contrats de ville concernant les sept sites retenus dans l'enquête montre que les engagements financiers font l'objet de chiffrages fréquemment peu précis et, souvent, sans échéancier. En outre, ils ne portent fréquemment que sur une partie des crédits nécessaires à la réalisation des nombreuses opérations devant être menées à bien pendant la durée du contrat, si bien qu'en fin de période les engagements financiers peuvent avoir été tenus alors que les opérations sont loin d'avoir toutes été conduites à leur terme ».

Les crédits de subvention du FIV diminueraient néanmoins d'environ 14,5 millions d'euros.

Le ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine écrit :

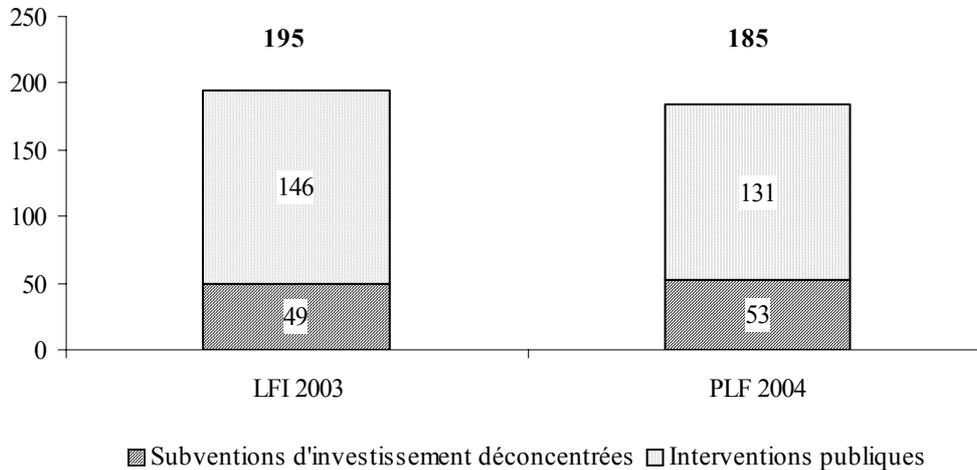
« La mesure nouvelle négative de 14,36 millions d'euros traduit la volonté de recentrer les actions locales sur les thèmes prioritaires de la politique de la ville. Ainsi, une mobilisation plus forte des crédits de droit commun des autres ministères devra être recherchée ».

Cette diminution s'accompagnerait, avec un budget globalement en diminution, d'une **augmentation des crédits destinés aux subventions d'investissement** (titre VI) du FIV, comme l'indique le graphique ci-après.

⁵ Circulaire du Premier ministre du 31 décembre 1998.

Les crédits du fonds d'intervention pour la ville (FIV)

(en millions d'euros)



Source : projet de loi de finances pour 2004

3. La diminution du soutien aux grands projets de ville (GPV)

Instaurés en 2001, les 50 grands projets de ville (GPV) remplacent les 14 grands projets urbains (GPU).

a) Les grands projets urbains

Lancés au début de l'année 1994, les grands projets urbains (GPU) étaient censés concentrer des investissements massifs sur une quinzaine de sites défavorisés.

Contrairement aux contrats de ville, ils ne concernaient que des opérations d'investissement.

Selon la Cour des comptes, « dans la majorité des cas, les montants engagés sur le budget de la ville au cours des 6 années (inférieurs à 3,1 M€ dans 3 cas, inférieurs à 9,2 M€ dans 7 cas sur 13) restent limités et sont mal adaptés à l'ambition initiale d'une intervention financière massive qui devait permettre de modifier profondément la situation des quartiers concernés ».

b) Les grands projets de ville

L'instauration des grands projets de ville (GPV) a été décidée par le comité interministériel des villes (CIV) du 14 décembre 1999, dans le cadre du « programme national de renouvellement urbain ».

Contrairement aux GPU, les GPV comportent des crédits de fonctionnement (environ 20 %) et s'insèrent dans un contrat 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.

La mise en place des GPV s'est faite d'une manière assez peu satisfaisante, comme le souligne la Cour des comptes. En effet, au moment du CIV précité, les négociations des contrats de ville (2000-2006), dont les crédits devaient être contractualisés dans les contrats de plan Etat-région, avaient commencé depuis longtemps et étaient parfois presque terminées.

Selon la Cour des comptes, *« le montant moyen des investissements par GPV est de 18 M€ pour la durée des contrats de plan (2000-2006), soit environ 2,6 M€ par an, ce qui conduit à douter de l'efficacité de ces moyens pour transformer en profondeur les quartiers concernés. Certes d'autres crédits sont censés être mobilisés sur les sites, mais leur chiffrage n'est pas disponible ou, lorsqu'il existe, ne permet pas de déterminer quelle part relève du droit commun »*.

En outre, la gestion par la DIV de la « mission nationale des GPV » susciterait des doubles emplois, selon la Cour des comptes.

Les doubles emplois créés par la « mission nationale des GPV », selon la Cour des comptes

« La « mission nationale des GPV » est un cas singulier. Dès la création des GPU en 1994, une « mission » avait été mise en place pour suivre les 13 sites concernés ; dirigée à l'origine par le délégué adjoint, elle dispose d'un responsable attitré depuis novembre 1996. Aujourd'hui composée de sept cadres et de deux secrétaires, la mission a adopté pour elle-même une organisation thématique relativement proche de celle de la délégation, au risque de développer des doubles emplois. En outre, la constitution même d'une mission spécifique pour les GPU puis les GPV va à l'encontre de l'affirmation officielle selon laquelle ces derniers ne constituent qu'un volet des contrats de ville, alors qu'ils sont gérés et suivis par la DIV comme des dispositifs particuliers. L'augmentation du nombre de sites concernés, de 13 GPU à 50 GPV, aurait pu conduire à une « banalisation » du suivi des GPV par la délégation ; elle a, au contraire, conduit à renforcer sensiblement les moyens de la « mission ». »

Source : Cour des comptes, rapport public particulier sur la politique de la ville (2002)

Il est proposé de réduire les crédits d'intervention des grands projets de ville de 31,7 millions d'euros à 20 millions d'euros.

Cette ligne avait bénéficié d'une mesure nouvelle importante en 2003 par rapport à 2002, passant de 10,67 millions d'euros à 31,67 millions d'euros.

Si la dotation proposée pour 2004 demeure inférieure à celle de 2003, elle demeure néanmoins supérieure à celle de 2002.

4. L'augmentation des crédits destinés aux « adultes relais »

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.

• 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 :

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

- d'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 ;

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

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

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

- de 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.

- Cependant, ce dispositif avait 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. 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

Les adultes-relais peuvent être employés par des associations ou des organismes privés chargés d'une mission de service public.

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

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.

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. 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^{er} juillet, proportionnellement à l'évolution du SMIC depuis le 1^{er} juillet de l'année précédente.

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

Dans le secteur public, dans un premier temps, le gouvernement 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.

Ce n'est qu'à partir de la loi de finances initiale pour 2002 que les adultes-relais dans le secteur public se sont vu reconnaître un statut spécifique. Le régime juridique de leur contrat de travail a été aligné 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).

Enfin, les employeurs bénéficient d'une aide financière de l'État.

c) Observations de votre rapporteur spécial

Votre rapporteur spécial considère que ce dispositif 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, **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 de médiation ? Si ces deux objectifs ne sont pas nécessairement incompatibles, ils peuvent ne pas être atteints de manière conjointe.

En outre, comme dans le cas des emplois-jeune, votre rapporteur s'interroge sur l'avenir de ces emplois.

d) Les crédits demandés pour 2004

Les crédits demandés pour financer les adultes relais sont de 57 millions d'euros, contre 50,7 millions d'euros en 2003.

Cette augmentation doit permettre **la reconduction, en année pleine, des 3.100 adultes-relais dont le recrutement est envisagé d'ici à la fin de l'année 2003**, ainsi que **500 recrutements** supplémentaires. Elle correspond à

la montée en puissance décidée lors du comité interministériel à l'intégration d'avril 2003.

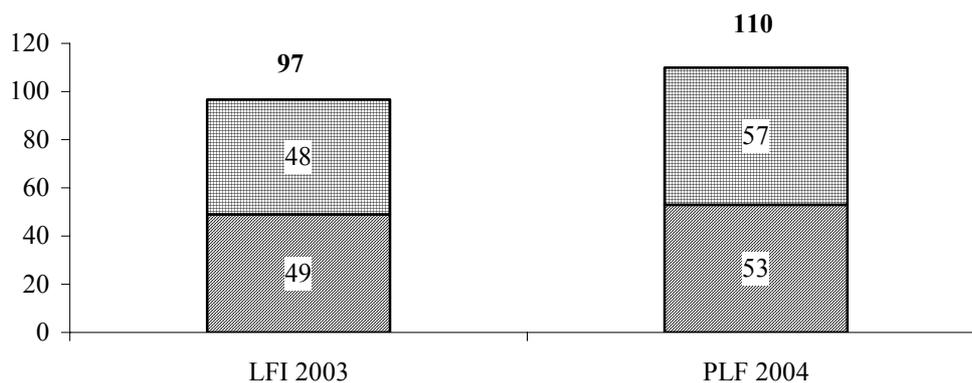
C. LA FORTE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT (TITRE VI)

Les crédits **d'investissement** demandés pour 2004 consistent exclusivement, comme en 2002 et 2003, en crédits de titre VI (subventions d'investissement).

Le présent projet de loi de finances propose de **les augmenter de 14 %**, les portant de **97 à 110 millions d'euros**, comme l'indique le graphique ci-après.

Les crédits de subventions d'investissement (titre VI) en 2003 et 2004

(en millions d'euros)



- Grands projets et programme national de rénovation urbaine
- Fonds d'intervention pour la ville (contrats de ville et autres opérations déconcentrées)

Source : projet de loi de finances pour 2004

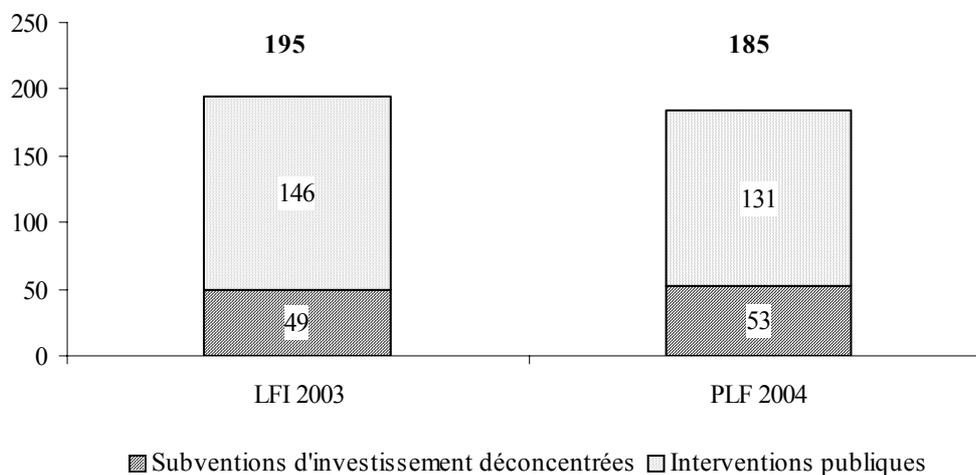
1. L'augmentation des crédits du fonds d'intervention pour la ville

Les crédits de subvention d'investissement du **fonds d'intervention pour la ville (FIV)** seraient accrus de **4 millions d'euros**.

Au total, les crédits du FIV évolueraient de la manière indiquée par le graphique ci-après.

Les crédits du fonds d'intervention pour la ville (FIV)

(en millions d'euros)



Source : projet de loi de finances pour 2004

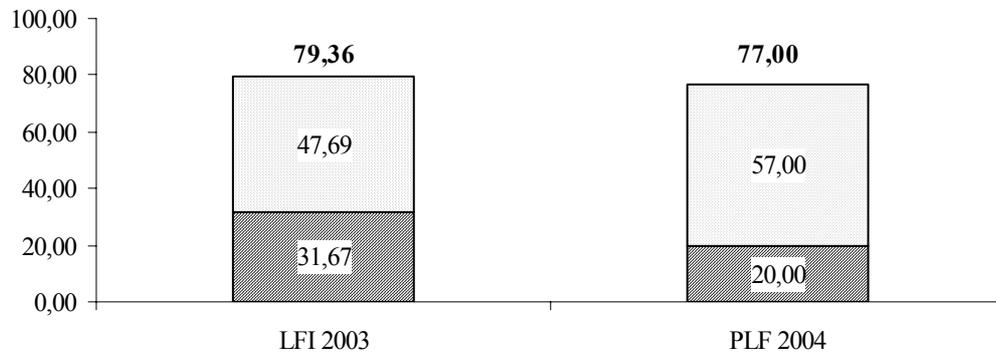
2. L'augmentation des crédits des grands projets et du renouvellement urbain

Les **grands projets** et le **renouvellement urbain** verraient leurs crédits de subvention d'investissement accrus de **9,3 millions d'euros**.

Au total, les crédits destinés aux grands projets et au renouvellement urbain **diminueraient** cependant légèrement, du fait de la diminution des crédits d'intervention.

Les crédits destinés aux grands projets et au renouvellement urbain

(en millions d'euros)



- Subventions d'investissement (grands projets et renouvellement urbain)
- ▨ Interventions publiques (soutien aux grands projets de ville)

Source : projet de loi de finances pour 2004

**SECONDE PARTIE :
PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR
SPÉCIAL**

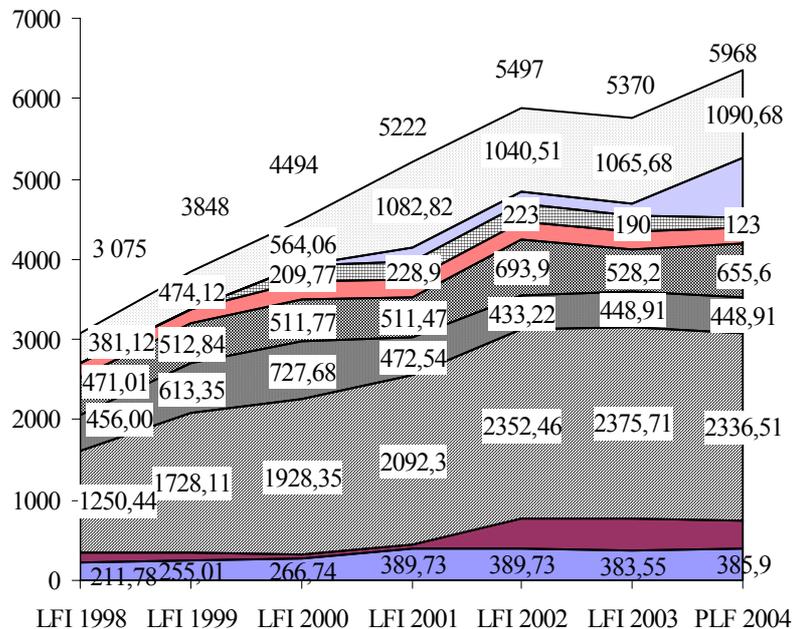
I. UN EFFORT FINANCIER GLOBAL EN FAVEUR DE LA VILLE EN AUGMENTATION DE PRÈS DE 600 MILLIONS D'EUROS, CONSÉQUENCE DE LA LOI DU 1^{ER} AOÛT 2003 D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA VILLE ET LA RÉNOVATION URBAINE.

Selon le « jaune » annexé au présent projet de loi de finances, les crédits destinés à la politique de la ville augmenteraient, au total, de 598 millions d'euros en 2004, comme l'indique le graphique ci-après.

Ainsi, la modeste augmentation des crédits du budget « ville et rénovation urbaine » doit être mise en regard d'une augmentation des autres crédits pour un montant correspondant à près du double de ce budget.

Les moyens financiers consacrés à la politique de la ville

(en millions d'euros)



- Collectivités territoriales
- Autres financements publics
- ▨ Caisse des dépôts et consignations (1)
- Fonds européens
- ▨ Dépenses fiscales et compensations
- Solidarité urbaine (loi du 13 mai 1991)
- ▨ Crédits relevant de divers ministères
- Crédits contractualisés
- Crédits spécifiques ville

(1) Equivalents subventions (chiffres non disponibles avant l'année 2000)

N.B. les crédits pris en compte peuvent légèrement varier d'un « jaune » à l'autre.

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

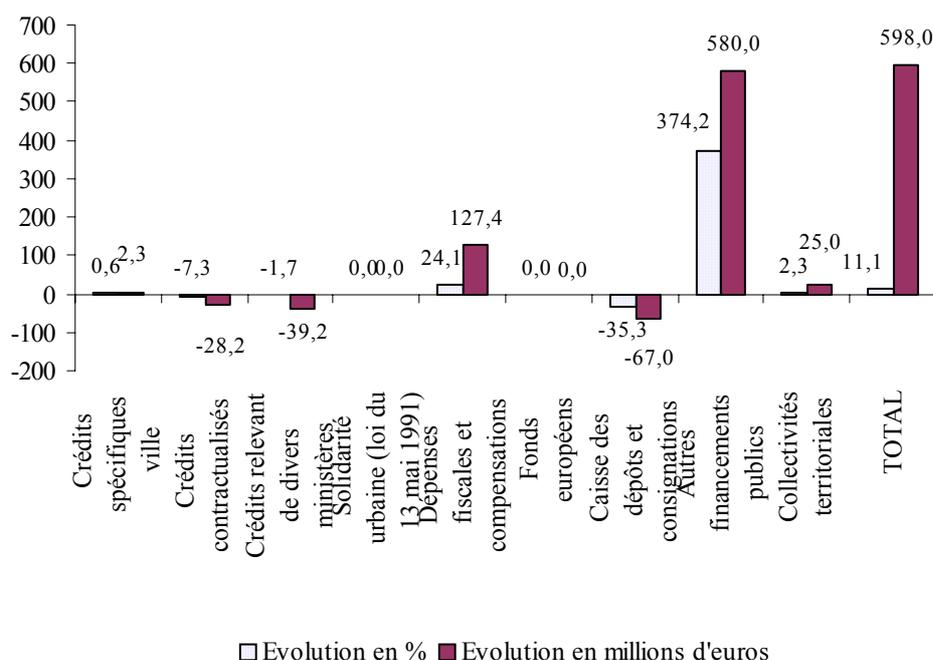
Cette augmentation provient, comme l'indique le graphique ci-après :

- en quasi-totalité, de cette de la rubrique « autres financements » (580 millions d'euros) ;

- dans une moindre mesure, de celle des **dépenses fiscales** et des compensations (de 127 millions d'euros), du fait de la création de **41**

nouvelles ZFU par la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Evolution des crédits relatifs à la politique de la ville entre 2003 et 2004



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

L'augmentation de la rubrique « autres financements » provient :

- de la participation de l'Union économique et sociale du logement (UESL, dite « 1 % logement »), de 550 millions d'euros ;
- de celle de la caisse de garantie pour le logement locatif social, de 30 millions d'euros.

Cette augmentation est la conséquence de la loi du 1^{er} août 2003 précitée.

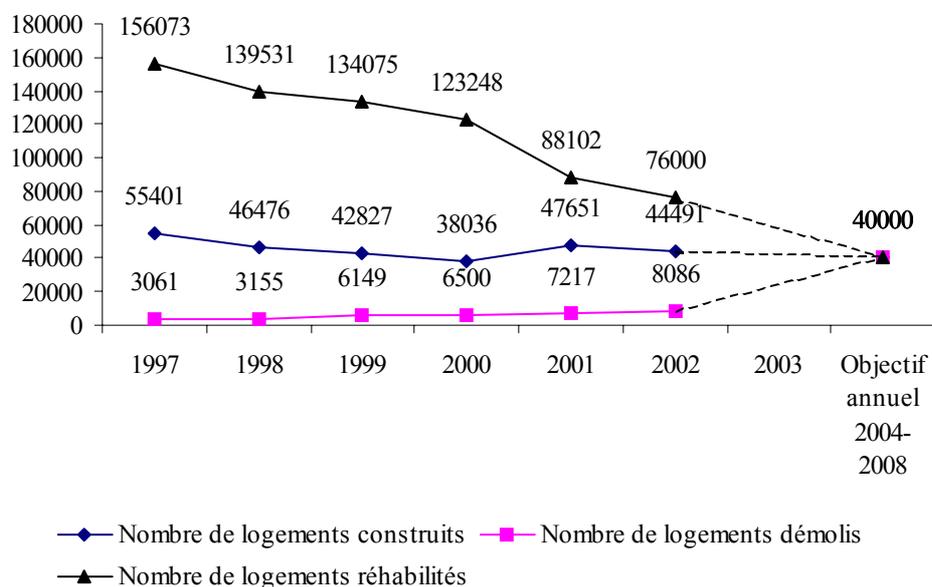
A. LE VOLET « LOGEMENT » DE LA LOI N° 2003-710 DU 1^{ER} AOÛT 2003

1. Un objectif de démolitions ambitieux

La loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 précitée définit les objectifs du programme national de rénovation urbaine, comme la constitution d'une offre nouvelle de 200.000 logements locatifs sociaux pour la période 2004-2008, la réhabilitation d'un nombre équivalent de logements dans les zones urbaines sensibles, et la démolition de 200.000 logements locatifs sociaux ou de copropriétés dégradées.

Ainsi que votre rapporteur spécial l'a souligné à l'occasion de l'examen du projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, ces objectifs sont ambitieux si l'on en juge par les constructions, réhabilitations et démolitions effectuées au cours des dernières années, comme l'indique le graphique ci-après.

Nombre de constructions, de réhabilitations et de démolitions : réalisations et objectifs



Source : direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction

Ainsi, il faudrait multiplier par cinq les opérations de démolition dès 2004. Les objectifs en termes de construction et de réhabilitation sont davantage conformes au rythme des réalisations actuelles.

On peut observer à cet égard que le présent projet de loi de finances propose, dans les indicateurs de résultats de l'agrégat « politique de la ville et du développement social urbain », de **détruire 26.000 logements en 2004**, ce qui est nettement **inférieur** à la moyenne annuelle théorique, mais plus réaliste, compte tenu de la nécessaire montée en charge du dispositif.

2. Le présent projet de loi de finances permet de tenir les engagements financiers de l'Etat

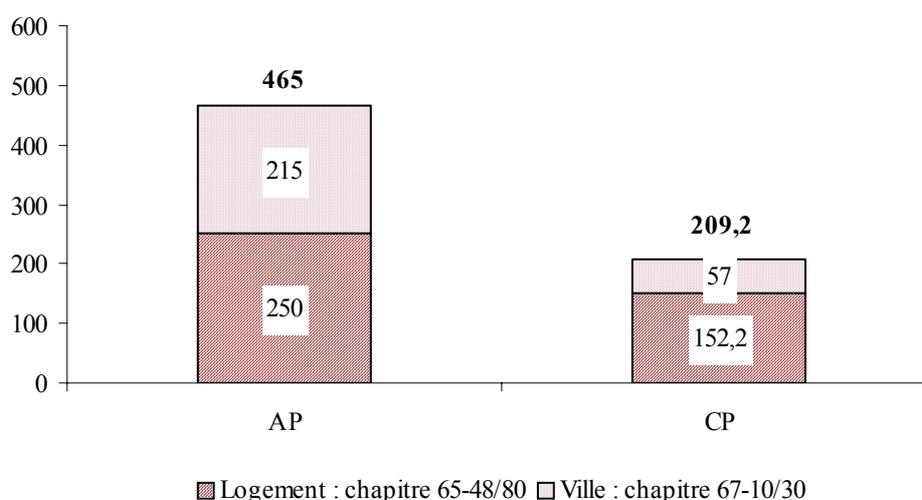
Selon la loi du 1^{er} août 2003 précitée, les crédits de l'Etat en faveur de la rénovation urbaine inscrits en loi de finances initiale doivent s'élever à au moins 2,5 milliards d'euros sur la période 2004-2008, avec **une dotation annuelle au moins égale à 465 millions d'euros**. Ces crédits sont affectés à un nouvel établissement public à caractère industriel et commercial, **l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)**.

La création de l'ANRU vise à simplifier les circuits de financement. L'agence centralisera tous les moyens. Cette centralisation, associée à des programmations pluriannuelles, sera, sans aucun doute, un facteur d'efficacité pour le suivi de l'ensemble de la politique de rénovation urbaine.

Pour 2004, le montant minimal de 465 millions d'euros serait atteint pour les autorisations de programme, mais pas pour les crédits de paiement, comme l'indique le graphique ci-après.

Dotations budgétaires de l'agence nationale de rénovation urbaine proposées pour 2004

(en millions d'euros)



Source : projet de loi de finances pour 2004 (budgets de la ville et du logement)

3. L'instauration d'une contribution du « 1 % logement », à hauteur de 550 millions d'euros

Outre les subventions de l'Etat, l'ANRU recevra les contributions de l'Union d'économie sociale du logement (« 1 % logement »), les subventions de la Caisse des dépôts et consignations et la contribution des organismes HLM prévue au dernier alinéa de l'article L. 452-4-1 du code de la construction et de l'habitation.

Selon le « jaune », **la contribution du « 1 % logement » serait de 550 millions d'euros en 2004**, ce qui correspondrait à la quasi-totalité de l'augmentation des concours publics à la politique de la ville.

Au total, les recettes de l'Agence devraient s'élever à environ 1 milliard d'euros en 2004.

B. LA CRÉATION DE 41 NOUVELLES ZONES FRANCHES URBAINES

Les **44 premières zones franches urbaines (ZFU)** ont été créées par la loi n° 96-987 du 14 novembre **1996** relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, modifiant l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, au sein des zones de redynamisation urbaine (ZRU), instaurées par cette même loi⁶.

La loi du 1^{er} août 2003 précitée en a créé **41 nouvelles**.

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

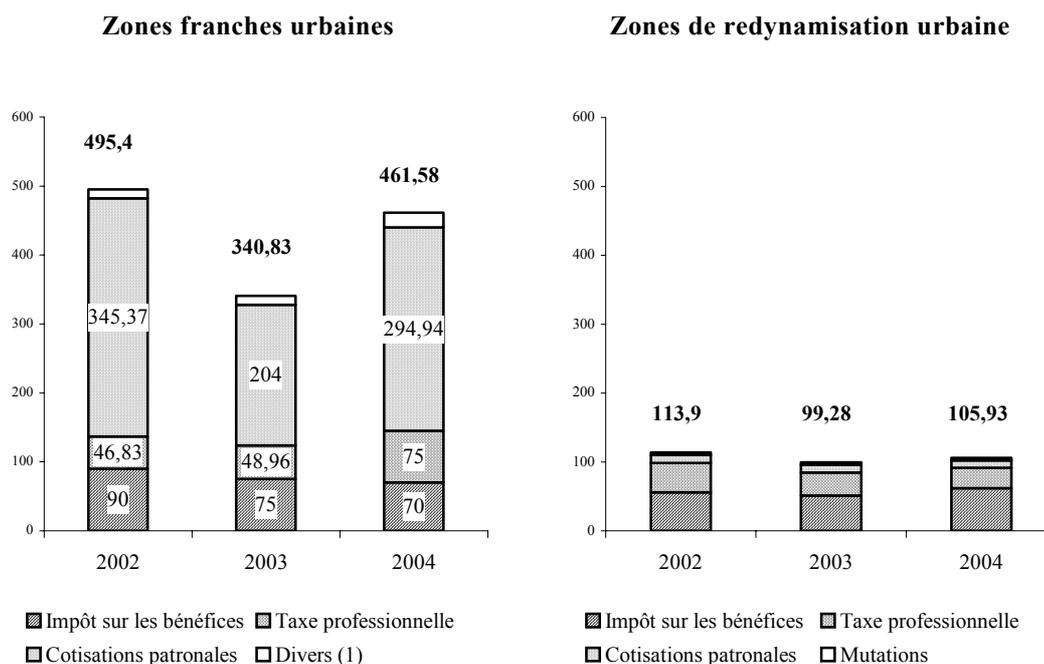
Les ZRU et les ZFU permettent aux entreprises qui y sont implantées de bénéficier d'exonérations fiscales et sociales.

⁶ Les 416 zones de redynamisation urbaine (ZRU) et les 44 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. En 1999, les ZUS comprenaient près de 4,7 millions de personnes. 86 % des logements appartenaient à un immeuble collectif, et les deux tiers avaient été construits entre 1949 et 1974. Le taux de chômage y était de 25 %.

Leur coût, ainsi que le montant global des différentes exonérations concernées, évalués par le « jaune » « *Etat récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain* » annexé au projet de loi de finances pour 2004, sont indiqués par le graphique ci-après.

Coût des ZFU et ZRU

(en millions d'euros)



Source : « jaune » « *Etat récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain* » annexé au projet de loi de finances pour 2004

a) Les zones de redynamisation urbaine

Les **zones de redynamisation urbaine (ZRU)**, créées par la loi du 14 novembre 1996 précitée, 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**⁷. Comme l'indique le graphique ci-avant, le régime fiscal des ZRU se caractérise essentiellement par une exonération **d'impôt pour les bénéfices** et de **taxe professionnelle**. Selon le « jaune » « *Etat récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain* » annexé au projet de loi de finances pour 2004, le coût total du dispositif a été de **113,9 millions d'euros en 2002**.

⁷ 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.

b) Les zones franches urbaines

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, par la même loi du 14 novembre 1996.

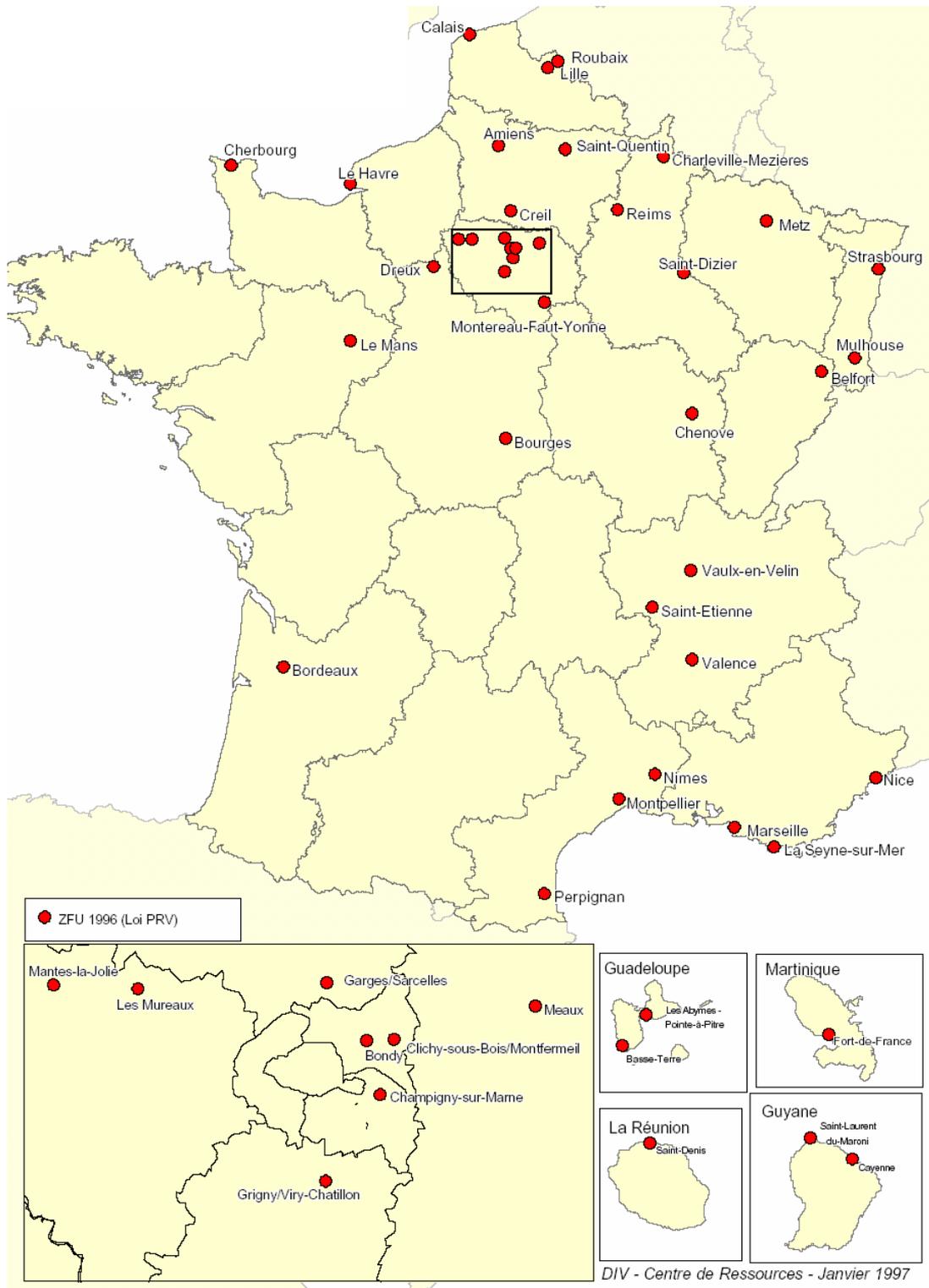
(1) La liste des zones franches urbaines

La liste des **44 premières ZFU**, et des **41 nouvelles ZFU** créées par la loi du 1^{er} août 2003 précitée, est annexée à la loi du 14 novembre 1996, leur délimitation étant opérée par décret en Conseil d'Etat⁸.

Elles figurent sur les cartes ci-après.

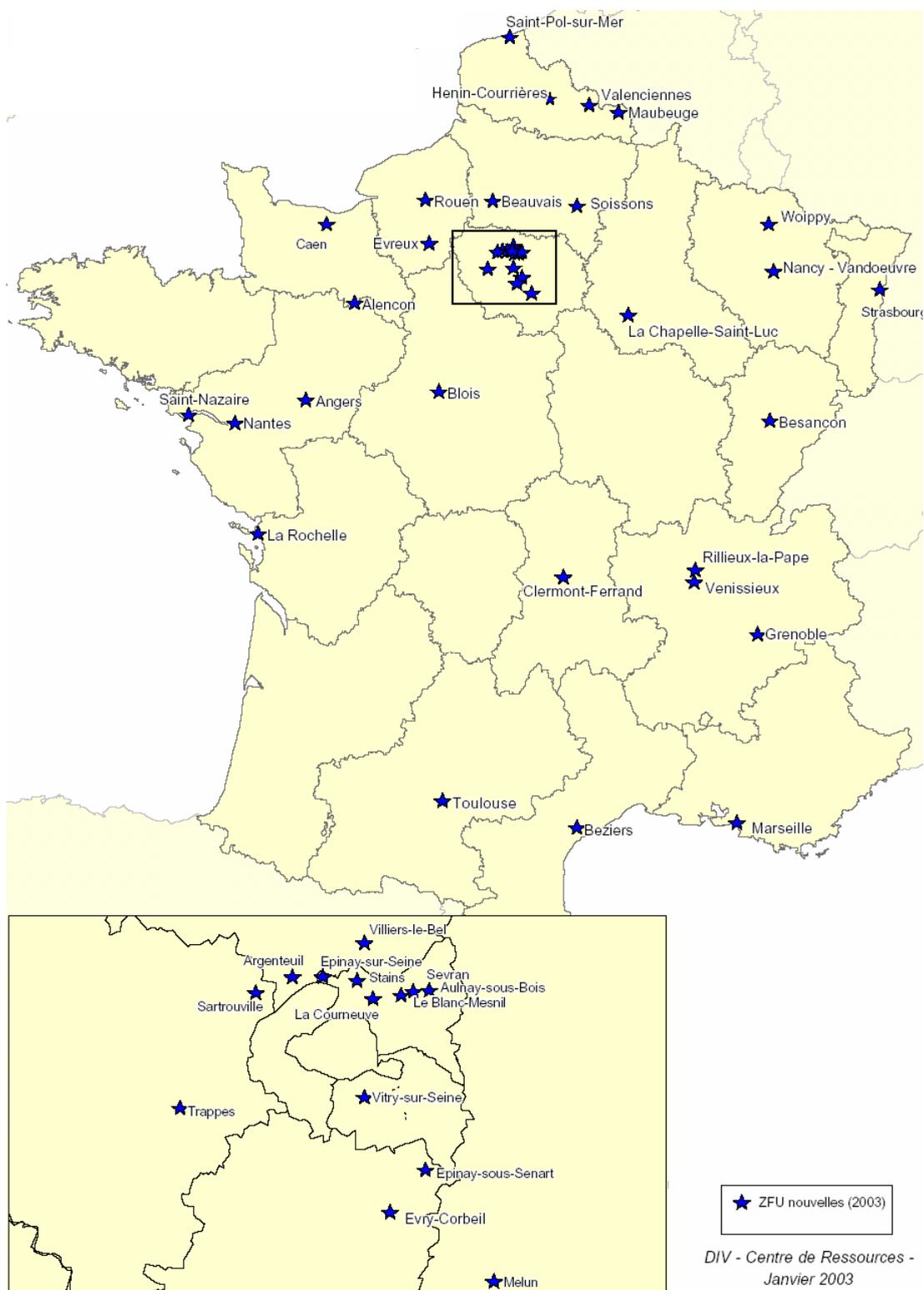
⁸ Décret n° 96-1154 du 26 décembre 1996, modifié par le décret n° 97-1323 du 31 décembre 1997 pour la France métropolitaine et par le décret n° 96-1155 du 26 décembre 1996, modifié par le décret n° 97-1322 du 31 décembre 1997, pour les départements d'outre-mer.

Les 44 premières zones franches urbaines



Source : site internet du ministère de la ville

Les 41 nouvelles zones franches urbaines



Source : site internet du ministère de la ville

(2) Les exonérations en vigueur dans les zones franches urbaines

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 345,37 millions d'euros en 2002). Selon le « jaune » « *État récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain* » annexé au projet de loi de finances pour 2004, le coût total du dispositif a été de **495,4 millions d'euros en 2002**.

Les autres exonérations concernent :

- l'impôt sur les bénéficiaires et l'imposition forfaitaire annuelle ;
- la taxe professionnelle ;
- la taxe foncière sur les propriétés bâties ;
- les cotisations maladie des artisans et commerçants.

L'importance relative de ces différentes exonérations est indiquée par le graphique ci-avant.

Il convient en outre d'indiquer l'existence d'une **clause d'embauches locales** :

- les entreprises existant au 1^{er} janvier 1997 ou créées ou implantées avant le 1^{er} janvier 2002 doivent soit employer, soit embaucher, au moins 20 % de leur personnel dans la ZFU ;

- les entreprises créées ou implantées à compter du 1^{er} janvier 2002 doivent soit employer, soit embaucher, au moins un tiers de leur personnel dans une ZUS de l'unité urbaine (c'est-à-dire l'agglomération) où se trouve la ZFU.

2. Les réformes des zones franches urbaines réalisées fin 2001 et fin 2002

a) La réforme réalisée fin 2001

La réforme réalisée fin 2001⁹ comprend deux aspects.

⁹ Cette réforme a été mise en œuvre par plusieurs textes :

- la sortie dégressive du dispositif ZFU l'a été, dans le cas des cotisations sociales, par l'article 145 de la loi de finances initiale pour 2002, rattaché pour son examen à celui du budget de la ville ;

- l'instauration du régime unique l'a été, pour son volet social, par l'article 10 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 ;

- le volet fiscal de la réforme (sortie dégressive et nouveau régime unique) l'a été par l'article 17 de la loi de finances initiale pour 2002.

Tout d'abord, elle instaurait un **régime fiscal et social unique** à compter du 1^{er} janvier 2002 dans les ZRU (qui, on le rappelle, comprennent les actuelles ZFU). Ce régime était à peu près identique à celui qui existait alors dans les ZRU. **Ainsi, une entreprise ne pouvait plus entrer dans le dispositif de ZFU à partir du 1^{er} janvier 2002.**

Ensuite, afin d'éviter une sortie brutale des dispositifs d'exonérations fiscales et sociales pour les entreprises implantées en zones franches urbaines, cette réforme a instauré un **mécanisme de sortie dégressive sur 3 ans (toujours en vigueur)**, au bout des 5 années d'exonération prévues pour chaque entreprise. Ainsi, les entreprises entrées dans le dispositif ZFU à la fin de l'année 2001 pouvaient encore bénéficier du régime pendant au total 8 ans (5 ans de régime ZFU « classique » + 3 ans d'exonération dégressive).

b) La réouverture des droits jusqu'en 2007 par la loi de finances rectificative du 30 décembre 2002

La loi de finances rectificative n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 a **réouvert** les droits au régime d'exonération pour les entreprises créées ou implantées dans une ZFU entre le **1^{er} janvier 2002** et le **31 décembre 2007**.

En outre, un amendement présenté à l'Assemblée nationale par notre collègue député Yves Jego rend le système de sortie du dispositif **plus dégressif** pour les entreprises de **moins de 5 salariés**. Pour ces entreprises la sortie progressive du dispositif se fait en 9 ans, contre 3 ans selon le droit commun¹⁰.

La Commission européenne a autorisé cette réouverture des droits le 30 avril 2003.

3. La création de 41 nouvelles zones franches urbaines par la loi du 1^{er} août 2003

Conformément aux orientations affirmées à Troyes par M. le président de la République le 14 octobre 2002, la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 précitée a créé **41 nouvelles ZFU**, à compter du 1^{er} janvier 2004. Cette disposition s'applique aux entreprises présentes dans ces quartiers au 1^{er} janvier 2004 et à celles qui s'y créeront ou s'y implanteront jusqu'au 31 décembre 2008.

¹⁰ *Le droit commun prévoit une sortie en 3 ans au taux de 60 %, 40 % et 20 %. Pour les entreprises de moins de 5 salariés, le taux d'exonération est de 60 % au cours des 5 années suivant le terme de cette exonération, 40 % les sixième et septième années et 20 % les huitième et neuvième années.*

Comme celle des ZFU existant actuellement, la liste des nouvelles ZFU a été déterminée en fonction de l'indice synthétique défini par la loi du 14 novembre 1996 et précisé par le décret n° 96-1159 du 26 décembre 1996.

4. Un dispositif dont l'impact n'a pu être mesuré avec précision

a) Un quasi-triplement du nombre d'emplois depuis 1997 dans les zones franches urbaines

Dans un rapport d'information réalisé pour la commission des affaires économiques (juillet 2002)¹¹, notre collègue Pierre André écrivait que « *sur le terrain, les maires et les élus locaux ont, dans leur quasi-totalité – votre rapporteur n'a enregistré qu'une seule opinion dissidente – et quelles que soient leurs affinités politiques, plébiscité ce dispositif* ».

De fait, **le nombre de salariés et d'entreprises a presque triplé dans les ZFU depuis 1997**. Ainsi, selon le dernier bilan des ZFU transmis au Parlement (décembre 2002), de janvier 1997 à décembre 2001, le nombre de salariés en ZFU serait passé de 26.805 à 72.409, ce qui représente un solde de **45.604 emplois**¹².

Autres informations figurant dans le dernier rapport au Parlement (décembre 2002)

Les autres principales informations de ce rapport sont les suivantes :

- **63.325 salariés** bénéficiaient des exonérations fin 2001 ;
- 25 % de ces emplois concerneraient les habitants des ZFU en 1999 (la loi imposant un taux de 20 %) ;
- 80 % des entreprises implantées en ZFU ont moins de 5 salariés ;
- dans les **deux tiers** des cas, les implantations d'entreprise correspondent à des **créations** (ex nihilo ou par reprise), les transferts, qui concernent la plupart des établissements de grande taille, représentant le solde ;
- 80 % des emplois créés sont des CDI.

b) Un quasi-triplement du nombre d'emplois provenant à la fois des exonérations fiscales et sociales, et de l'implication des pouvoirs publics

Ce quasi-triplement du nombre d'emplois provient **à la fois des exonérations fiscales et sociales et de l'implication des pouvoirs publics**.

¹¹ Commission des affaires économiques, rapport d'information n° 354 (2001-2002).

¹² Dans son rapport d'information précité, notre collègue Pierre André évalue le nombre d'emplois créés entre 1997 et 2002 à 46.958.

La nécessité d'une **forte implication des pouvoirs publics** a été soulignée par notre collègue Pierre André, par le ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, et par M. le président de la République lui-même, qui dans son discours précité prononcé à Troyes le 14 octobre 2002 a précisé que la politique de ZFU avait de bons résultats *« dès lors qu'elle s'accompagnait d'une mobilisation de tous les acteurs »*.

Ainsi, selon le rapport d'information précité de **notre collègue Pierre André**, *« si l'on extrapole le montant des investissements publics et privés réalisés en cinq ans dans une ville telle que Saint-Quentin, soit 340 millions de francs, pour une ZFU dotée d'une population de 11.000 habitants (soit 31.000 francs par habitant) et qu'on le rapporte au total des habitants qui résident dans les ZFU de métropole (727.000 habitants), on voit que le montant total estimé des investissements réalisés en cinq ans s'élèverait à environ 22,5 milliards de francs pour l'ensemble des ZFU de l'hexagone »*. Cette estimation (**700 millions d'euros par an**) est **nettement supérieure au coût des ZFU stricto sensu** (de l'ordre de **300 millions d'euros en 2001**).

Le **ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine** souligne également le rôle déterminant de l'implication des partenaires publics et privés. Selon le dernier bilan des zones franches urbaines transmis au Parlement (décembre 2002), *« la politique de développement économique et d'emploi dans les zones franches urbaines est d'autant plus effective qu'elle est menée dans un cadre coordonné par des collectivités qui s'appuient sur des partenariats forts avec l'Etat et les acteurs du développement économique. (...) A l'inverse, les ZFU sur lesquelles les exonérations fiscales et sociales n'ont pas été accompagnées d'une stratégie de mise en œuvre ne sont pas parvenues à obtenir les résultats qui pouvaient être attendus »*.

Il est, en particulier, nécessaire de proposer aux entreprises des espaces où réaliser leur activité, ce qui peut se faire par transformation de rez-de-chaussée d'immeuble, ou parfois par démolition et reconstruction.

S'il y a un consensus sur le fait que les ZFU qui créent des emplois sont celles qui bénéficient d'une forte implication des pouvoirs publics, le rôle respectif de cette implication et des exonérations fiscales et sociales dans les créations d'emplois demeure ambigu.

Le rapport de l'IGAS de 1998

Selon une thèse « radicale » défendue en 1998 par l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) dans un rapport¹³ que d'aucuns jugent **« politiquement orienté »**, le dynamisme de l'emploi en ZFU proviendrait **exclusivement de l'implication des pouvoirs publics** dans ces zones, et en particulier des investissements qui y sont réalisés.

¹³ Béatrice Buguet, *Evaluation du dispositif zones franches urbaines et zones de redynamisation urbaine, inspection générale des affaires sociales, 1998.*

En effet, s'appuyant sur une étude de l'UNEDIC, l'IGAS estime que les créations d'emploi dans les ZFU ont été aussi importantes en 1996, c'est-à-dire **avant** la création des ZFU, qu'en 1997 (raisonnement qui pourrait être étendu aux années suivantes, l'augmentation des effectifs s'étant ensuite poursuivie à un rythme analogue)¹⁴.

Cette thèse a été fortement contestée, l'évaluation du nombre de créations d'emplois en 1996 ayant été jugée **irréaliste**, en particulier par notre collègue Pierre André dans le rapport d'information précité.

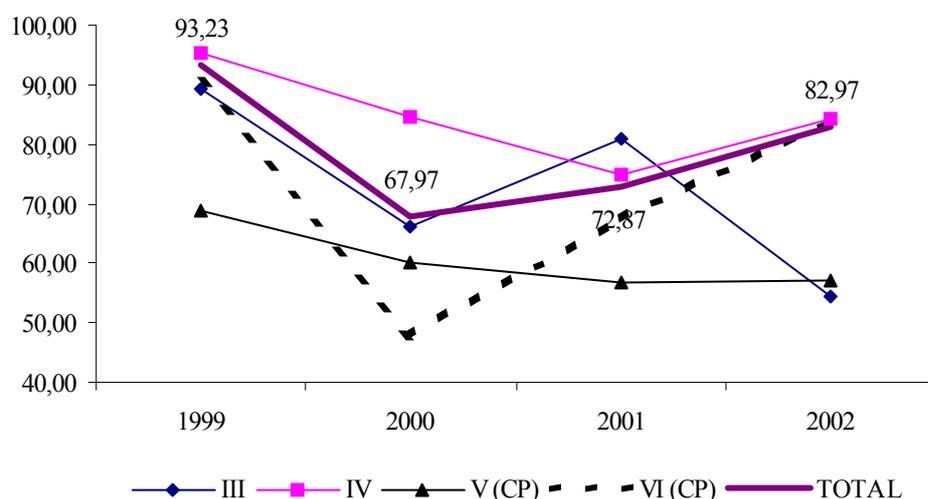
Ainsi, ce qu'il faut retenir de l'étude de l'IGAS, c'est peut-être avant tout **l'impossibilité d'évaluer de manière satisfaisante l'efficacité des ZFU**, en l'absence de système d'information statistique satisfaisant pour les quartiers concernés.

II. UNE AMÉLIORATION RÉCENTE DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS

Le taux de consommation des crédits de la ville, dont la Cour des comptes, dans le rapport précité, dénonce le faible niveau, s'est récemment amélioré, comme l'indique le graphique ci-après.

La consommation des crédits disponibles de 1994 à 2000

(en %)



Source : ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine

¹⁴ L'IGAS écrit en particulier que « l'augmentation d'effectif des établissements employant des salariés dans les 33 zones franches étudiées par l'UNEDIC a (...) atteint 26,7 % entre 1995 et 1996. En 1997, cette tendance s'est poursuivie en s'accroissant légèrement, avec une augmentation de 29 %. Cette accentuation d'un peu plus de deux points ne paraît toutefois pas significative ».

Ainsi, si le taux de consommation des crédits disponibles a été de seulement 68 % en 2000 et 73 % en 2001, il a atteint 83 % en 2002. Selon l'agrégat « politique de la ville et du développement social urbain », **l'objectif de consommation des crédits pour l'année 2003 serait de 90 %**. On peut cependant souligner que tel était déjà l'objectif pour l'année 2002.

De même, le taux de consommation des crédits d'investissement, qui avait été de seulement 48 % en 2000, s'est amélioré en 2001 et 2002, pour atteindre 84 %.

On observe cependant en 2002 **une sous-consommation des crédits des titres III et IV**, consommés à hauteur de respectivement **54 % et 57 %**.

III. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF)

A. VERS LA MISE EN PLACE D'UN PROGRAMME « POLITIQUE DE LA VILLE »

1. L'abandon du projet de mission interministérielle « politique de la ville »

La Cour des comptes indique, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002, que la délégation interministérielle à la ville (DIV) a proposé, dès mars 2002, à la direction de la réforme budgétaire, « *une mission interministérielle « politique de la ville »* ».

Par ailleurs, selon les indications obtenues par votre rapporteur spécial, les objectifs et indicateurs figurant dans **l'annexe 1** de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 précitée d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine avaient vocation, pour le ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine, à **préfigurer une future mission « politique de la ville »**, qui, compte tenu des domaines abordés, aurait nécessairement eu un caractère **interministériel**.

Cependant, **la mise en place d'une mission interministérielle « politique de la ville » n'est peut-être pas souhaitable**. Ainsi, la Cour des comptes considère, dans son rapport précité, que l'absence de débat interministériel à ce sujet vient du fait que la « *finalité d'intérêt général* » de la mission ne serait « *qu'une des finalités, secondaire, des programmes ministériels susceptibles de la composer* ». Ainsi, « *une telle mission supposerait notamment d'ériger en programmes une fraction des crédits des*

ministères chargés de l'éducation nationale ou de l'intérieur représentative de leur contribution à la politique de la ville ».

Ainsi, dans son rapport pour avis sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, votre rapporteur spécial écrivait : « *Si les objectifs et indicateurs figurant dans le présent projet de loi répondent à un souci d'évaluation dont l'on ne peut que se féliciter, on peut donc s'interroger sur l'opportunité de mettre en place une mission interministérielle « politique de la ville » ».*

Aussi, **il se félicite que cette idée ait été abandonnée.** En réponse à une question de votre rapporteur spécial, le ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine écrit :

« La DIV avait effectivement avancé l'idée de constituer une mission interministérielle « politique de la ville » ; à la demande du ministère du budget, elle a revu depuis ses prétentions à la baisse, ne défendant plus désormais que la thèse d'un programme « politique de la ville » ».

2. Quel rattachement pour le futur programme « politique de la ville » ?

La mission de rattachement du futur programme « politique de la ville » n'a pas encore été déterminée.

Deux possibilités sont envisagées :

- l'une consisterait à rattacher le futur programme à la mission « solidarité » du **ministère des affaires sociales** ;

- l'autre serait de le rattacher à une mission mettant l'accent sur la rénovation urbaine, c'est-à-dire au **ministère de l'équipement**.

Cette dernière éventualité semblerait plus cohérente, dans la mesure où le ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine joue un rôle actif en matière de renouvellement urbain (comme l'indique d'ailleurs son intitulé), et où il semblerait logique que le même ministre soit responsable de la politique de la ville et de la politique de rénovation urbaine.

B. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DU PROGRAMME « POLITIQUE DE LA VILLE »

Les grandes lignes du futur programme « politique de la ville » sont indiquées par le tableau ci-après.

Le futur programme « politique de la ville »

Sous-programmes	Lignes budgétaires	Quote-part (1)	Objectifs et indicateurs figurant dans le présent projet de loi de finances	Catégories d'objectifs de la loi du 1^{er} août 2003 (2)	Actions envisagées
Rénovation urbaine et aménagement du cadre de vie	46-60 art.10	2,00%	Habitat Nombre de logements sociaux dont la démolition a été subventionnée par l'Etat. Nombre de logements sociaux reconstruits en ZUS ou dans leur agglomération. Taux de résidences principales "tout confort" dans les ZUS. Taux de vacance des logements dans les ZUS. Taux de vacance des logements dans les unités urbaines ayant une ZUS Amélioration du cadre de vie Sites concernés par une opération de rénovation urbaine (nombre) Nombre de conventions de gestion urbaine mises en œuvre dans ces sites Taux de « couverture » (en %)	Améliorer l'habitat et l'environnement urbain	- amélioration de l'habitat ; - aménagement du cadre de vie; - déplacements.
	46-60 art.40	100,00 %			
	67-10 art.10	40,00 %			
	67-10 art.30	48,00 %			
Equité sociale et territoriale	37-60 art.30	40,00 %	Prévention de la délinquance Part des personnes trouvant leur quartier peu sûr (ZUS) Part des personnes trouvant leur quartier peu sûr (Agglomération avec ZUS, hors ZUS) Part des personnes trouvant leur quartier peu sûr (Rural et agglomération sans ZUS)	Sécurité et tranquillité publiques	Prévention de la délinquance et lutte contre la toxicomanie

Sous-programmes	Lignes budgétaires	Quote-part ⁽¹⁾	Objectifs et indicateurs figurant dans le présent projet de loi de finances	Catégories d'objectifs de la loi du 1 ^{er} août 2003 ⁽²⁾	Actions envisagées
	46-60 art.10	72,00 %	Postes d'adultes-relais créés (situation cumulée) Postes d'adultes-relais créés (par année)		
	46-60 art.50	100,00 %			
	46-60 art.60	100,00 %			
	46-60 art.80	100,00 %			
	67-10 art.10	60,00 %			

Sous-programmes	Lignes budgétaires	Quote-part ⁽¹⁾	Objectifs et indicateurs figurant dans le présent projet de loi de finances	Catégories d'objectifs de la loi du 1 ^{er} août 2003 ⁽²⁾	Actions envisagées
			<p>Santé Nombre d'ateliers santé ville créés en zone prioritaire Nombre total d'établissements de pratique médicale présents en ZUS métropolitaines Taux de densité (nombre d'établissements pour 1000 habitants) en ZUS métropolitaines Taux de densité (nombre d'établissements pour 1000 habitants) dans les unités urbaines comprenant une ZUS (données hors ZUS) Nombre total d'établissements de pratique dentaire présents en zones urbaines sensibles métropolitaines Taux de densité (nombre d'établissements pour 1000 habitants) en ZUS métropolitaines Taux de densité (nombre d'établissements pour 1000 habitants) dans les unités urbaines comprenant une ZUS (données hors ZUS)</p>	<p>Santé : développer la prévention et l'accès aux soins</p>	<p>Développement du lien social et des services publics (le développement de la vie sociale, la participation des habitants, la santé, le développement culturel, les actions éducatives, le sport et les activités de loisir, les services publics de quartier)</p>

Sous-programmes	Lignes budgétaires	Quote-part ⁽¹⁾	Objectifs et indicateurs figurant dans le présent projet de loi de finances	Catégories d'objectifs de la loi du 1 ^{er} août 2003 ⁽²⁾	Actions envisagées
			Développement économique Nombre d'établissements déclarant exercer une activité en ZFU Effectifs salariés exonérés de charges patronales de sécurité sociale en ZFU Nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois (catégories 1 et 6) en ZUS Evolution du nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois (catégories 1 et 6) en ZUS (en %) Nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois (catégories 1 et 6) dans les unités urbaines ayant une ZUS Evolution du nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois (catégories 1 et 6) dans les unités urbaines ayant une ZUS (en %)	Emploi et développement économique : réduire les disparités territoriales et améliorer l'accès à l'emploi	Revitalisation économique et emploi
Stratégie, ressources, évaluation	37-60 art.10	100,00 %	Formations « politique de la ville » (nombre de journées x nombre de stagiaires) Taux de consommation des crédits disponibles	-	- moyens de fonctionnement ; - formation, évaluation et animation de la politique de la ville.
	37-60 art.30	60,00 %			
	37-60 art. 80	100,00 %			
	46-60 art.10	26,00 %			
	46-60 art.30	100,00 %			

⁽¹⁾ La quote-part a été déterminée en fonction de la consommation constatée en 2002.

⁽²⁾ Loi n° 2003-710 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Source : d'après le ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine

Ainsi, ce programme s'organiserait autour de trois sous-programmes :

- rénovation urbaine et aménagement du cadre de vie ;
- équité sociale et territoriale ;
- stratégie, ressources, évaluation.

Le ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine **n'a pas indiqué à votre rapporteur spécial quels étaient les objectifs et indicateurs envisagés** pour chacun des sous-programmes.

Deux remarques s'imposent néanmoins.

1. La nécessité d'objectifs et d'indicateurs cohérents avec la loi du 1^{er} août 2003

Tout d'abord, ces objectifs et indicateurs devront être cohérents avec ceux figurant dans la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 précitée.

En particulier, à l'initiative de votre rapporteur spécial, la loi précitée prévoit, dans son annexe 1 :

« La politique de la ville se justifie par l'objectif de réduction progressive des écarts constatés avec les autres villes ou quartiers, et de « retour au droit commun ».

« Ainsi, chacun des indicateurs mentionnés dans la présente annexe est accompagné de son évaluation pour les zones urbaines dans leur ensemble.

*« Un ou plusieurs **indicateurs globaux** permettent d'évaluer la situation socio-économique globale des zones urbaines sensibles (ZUS), ainsi que des zones urbaines dans leur ensemble.*

« Ces indicateurs figurent dans le rapport au Parlement (...) ».

Il semble essentiel à votre rapporteur spécial que le futur programme retienne les indicateurs définis ci-avant. En particulier, l'objectif de « réduction progressive des écarts constatés avec les autres villes ou quartiers, et de « retour au droit commun » » pourrait faire l'objet d'une « **finalité d'intérêt général** », au sens de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

La hiérarchisation des objectifs des programmes, selon la Cour des comptes

« L'article 7 de la LOLF distingue (...), dans sa définition des programmes, des niveaux distincts : les « finalités d'intérêt général » ; les « objectifs précis », qui peuvent traduire, selon les cas, des objectifs stratégiques de moyen terme ou des objectifs opérationnels de plus court terme ; enfin les « résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation », indicateurs présentant des cibles et des résultats ».

Source : Cour des comptes, rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2002, juin 2003

2. La nécessité de restreindre le champ des objectifs et indicateurs retenus par le programme

Ensuite, il semblerait souhaitable que les objectifs et indicateurs retenus par le futur programme couvrent **un champ moins large** que ceux figurant dans l'actuel agrégat « politique de la ville et du développement social urbain ».

En effet, comme l'indique le tableau ci-avant, ces objectifs et indicateurs recouvrent un champ bien plus vaste que celui qui dépend de la politique menée dans le cadre du futur programme « politique de la ville », qui se limitera à celui de l'actuel budget de la ville et de la rénovation urbaine. S'il pourrait être intéressant de disposer d'un ou plusieurs indicateurs globaux de la situation socioéconomique dans les ZUS, il semble pourtant inapproprié de multiplier, dans le cadre du futur programme, les objectifs et indicateurs qui continueront de dépendre d'autres ministères.

On peut en particulier se demander s'il serait opportun de conserver, pour le sous-programme « équité sociale et territoriale », les objectifs et indicateurs correspondants de l'actuel agrégat « politique de la ville et du développement social urbain ». En effet, l'évolution de la plupart des indicateurs concernés semble dépendre d'autres ministères que du ministère délégué.

Cela n'empêcherait pas **la publication annuelle** de l'ensemble des indicateurs proposés, ainsi que le prévoit la loi du 1^{er} août 2003 précitée.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a **majoré**, à titre **non reconductible**, les crédits de la ville et de la rénovation urbaine, à hauteur de **193.400 euros**.

Cette majoration concerne le chapitre 46-60 (« interventions en faveur de la ville et du développement social urbain »), et plus particulièrement :

- l'article 10, « fonds d'intervention pour la ville » (169.700 euros) ;
- l'article 40, « soutien aux grands projets de ville » (22.200 euros) ;
- l'article 50, « opérations ville, vie, vacances » (1.500 euros).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 6 novembre 2003 sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'examen des crédits du travail, de la santé et de la solidarité : III.- Ville et rénovation urbaine, sur le rapport de **M. Eric Doligé, rapporteur spécial**.

M. Eric Doligé a indiqué que le budget de la ville et de la rénovation urbaine proposé pour 2004 était de 344 millions d'euros, contre 370 millions d'euros en 2003, ce qui représentait une diminution de 7 %. Il a précisé que, selon le « jaune » intitulé « effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain », l'ensemble des crédits publics relatifs à la politique de la ville était de l'ordre de 6 milliards d'euros, le budget de la ville ne correspondant, donc, qu'à environ 6 % des crédits concernés.

Il a considéré que la diminution des crédits du présent projet de budget ne traduisait pas la réalité de l'évolution des moyens mis en œuvre. Il a indiqué qu'il était proposé de porter les crédits de paiement destinés aux dépenses en capital de 97 à 110 millions d'euros, ce qui représentait une augmentation de 14 %. Il s'est réjoui de cette orientation, initiée par la loi de finances initiale pour 2003, qui avait pour objet de rendre les dépenses plus efficaces en les réorientant vers le renouvellement urbain, conformément à la politique annoncée par le ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine. Il a considéré que cette augmentation des crédits d'investissement pourrait se traduire dans les faits, le taux de consommation des crédits, en particulier d'investissement, ayant été de plus de 80 % en 2002.

M. Eric Doligé, rapporteur spécial, a en outre indiqué que, selon le « jaune » précité, l'ensemble des crédits publics relatifs à la politique de la ville augmentait en 2004, de près de 600 millions d'euros, soit deux fois le montant des crédits du budget de la ville et de la rénovation urbaine. Il a expliqué que cette augmentation provenait de la loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, qui prévoyait la mise en place d'un établissement public, l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), dont le budget, de l'ordre de 1 milliard d'euros en 2004, devait être financé, notamment, par l'Etat et l'Union d'économie sociale du logement, dite « 1 % logement ». Il a indiqué que la contribution de l'Union d'économie sociale du logement, de 550 millions d'euros en 2004, expliquait la quasi-totalité de l'augmentation globale des crédits publics consacrés à la politique de la ville et de la rénovation urbaine. Il a précisé que la loi du 1er août 2003 précitée prévoyait également que l'Etat consacre chaque année au moins 465 millions d'euros au financement de l'ANRU, et que le présent projet de loi de finances proposait une contribution égale à ce montant si l'on raisonnait en autorisations de programme, mais pas si l'on

prenait en compte les crédits de paiement proposés, qui représentaient 209 millions d'euros.

Il a indiqué que la proposition, faite par la délégation interministérielle à la ville (DIV), en mars 2002, de constituer une mission interministérielle « politique de la ville », avait été abandonnée. Il a estimé que, comme l'avait expliqué la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002, une telle mission aurait été artificielle, dans la mesure où elle aurait impliqué de regrouper des fractions de crédits de ministères comme ceux de l'éducation nationale ou de l'intérieur, représentatives de leur contribution à la politique de la ville. Il s'est donc félicité de l'abandon de ce projet, et de la décision d'ériger le budget de la ville et de la rénovation urbaine en programme. Il a indiqué que la question de la mission de rattachement de ce futur programme demeurait posée, le gouvernement envisageant de le rattacher, soit à la mission « aménagement, logement et tourisme » du ministère de l'équipement, soit à la mission « solidarité » du ministère des affaires sociales. Il a estimé que la première éventualité présenterait l'avantage d'être cohérente avec la politique actuellement menée par le ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine, qui accordait un rôle essentiel au renouvellement urbain. Il a jugé que les objectifs et indicateurs retenus dans le cadre de ce programme devaient comprendre, notamment, celui de « réduction progressive des écarts constatés avec les autres villes ou quartiers, et de retour au droit commun », inscrit à l'initiative de la commission dans la loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. M. Eric Doligé, rapporteur spécial, a, en effet, considéré qu'il était essentiel que le zonage de la politique de la ville corresponde bien aux quartiers les plus en difficulté, ce qui supposait que certains de ces quartiers en sortent si leur situation redevenait normale. Il a estimé que le zonage des zones franches urbaines (ZFU), qui reposait sur les données du recensement de 1990, et qui donnerait droit à des exonérations jusqu'en 2016 pour les dernières entreprises à entrer dans les nouvelles ZFU, était, de ce point de vue, préoccupant. Il a, en outre, considéré que le champ couvert par les objectifs et indicateurs du futur programme devrait être moins large que celui couvert par ceux de l'actuel agrégat « politique de la ville et du développement social urbain », qui, s'ils étaient appropriés dans le cadre d'une mission interministérielle « politique de la ville », ne le seraient pas dans celui d'un simple programme correspondant à l'actuel budget de la ville. Il a émis enfin un avis favorable à l'adoption de ce budget.

Un débat s'est ouvert.

M. Jean Arthuis, président, après s'être félicité de l'éclairage ainsi apporté sur une politique publique essentielle, s'est interrogé sur les chances de succès de la future agence nationale de rénovation urbaine (ANRU). **M. Paul Loridant** a jugé particulièrement pertinente la présentation faite et estimé nécessaire de veiller à ce que les subventions aux associations soient

bien utilisées. Il a également souligné les difficultés pratiques posées par les opérations de reconstruction-démolition. **M. Adrien Gouteyron** s'est interrogé sur l'affirmation de la Cour des comptes, citée par le rapporteur spécial dans sa note de présentation, aux termes de laquelle « en fin de période les engagements financiers [pris dans le cadre des contrats de ville] pouvaient avoir été tenus alors que les opérations étaient loin d'avoir toutes été conduites à leur terme ».

En réponse, **M. Eric Doligé, rapporteur spécial**, a indiqué que, selon le « bleu » relatif à la ville et à la rénovation urbaine, l'objectif était de démolir 26.000 logements sociaux en 2004, ce qui était inférieur à la moyenne annuelle de 40.000 démolitions nécessaires pour atteindre l'objectif de 200.000 démolitions de 2004 à 2008, fixé par la loi du 1er août 2003 précitée. Il a indiqué que, selon la Cour des comptes, les engagements financiers figurant aux contrats de ville ne portaient fréquemment que sur une partie des crédits nécessaires à la réalisation des nombreuses opérations.

MM. Jean Arthuis, président, et **Eric Doligé, rapporteur spécial**, ont tous deux déploré la complexité de la gestion des contrats de ville.

A l'issue de cette présentation, la commission a, sur proposition de son rapporteur spécial, décidé de proposer au Sénat **l'adoption des crédits de la ville et de la rénovation urbaine pour 2004**.

Elle a **confirmé** cette position lors de sa réunion du **jeudi 20 novembre 2003**, après avoir pris acte des modifications votées par l'Assemblée nationale.