

N° 93

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 1999.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2000, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

VILLE

Par M. Paul BLANC,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Delaneau, *président* ; Jacques Bimbenet, Louis Boyer, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Guy Fischer, Jean-Louis Lorrain, Louis Souvet, *vice-présidents* ; Mme Annick Bocandé, MM. Charles Descours, Alain Gournac, Roland Huguet, *secrétaires* ; Henri d'Attilio, François Autain, Paul Blanc, Mme Nicole Borvo, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Gilbert Chabroux, Jean Chérioux, Philippe Darniche, Christian Demuynck, Claude Domeizel, Jacques Dominati, Michel Esneu, Alfred Foy, Serge Franchis, Francis Giraud, Claude Huriet, André Jourdain, Philippe Labeyrie, Roger Lagorsse, Dominique Larifla, Henri Le Breton, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Jacques Machet, Georges Mouly, Lucien Neuwirth, Philippe Nogrix, Mme Nelly Olin, MM. Lylian Payet, André Pourny, Mme Gisèle Printz, MM. Henri de Raincourt, Bernard Seillier, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle, Paul Vergès, André Vezinhet, Jean-Pierre Vial, Guy Vissac.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11ème législ.) : 1805, 1861 à 1866 et T.A. 370.

Sénat : 88 et 89 (annexe n° 20) (1999-2000).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	4
I. AUDITION DU MINISTRE	4
II. EXAMEN DE L'AVIS	12
AVANT-PROPOS.....	16
I. L'AUGMENTATION DES ENGAGEMENTS BUDGÉTAIRES TRADUIT L'EFFET DE LA NOUVELLE GÉNÉRATION DES CONTRATS DE VILLE	18
A. LE BUDGET DU MINISTÈRE PREND APPUI PLUS FERMEMENT SUR LE FONDS D'INTERVENTION POUR LA VILLE	18
1. <i>Les caractéristiques du budget 2000 du ministère de la ville.....</i>	<i>18</i>
a) Les transferts	18
b) La structure du budget.....	19
c) Les mesures nouvelles	20
2. <i>Les observations de votre commission.....</i>	<i>20</i>
a) Un renforcement utile du FIV	21
b) La stagnation décevante des crédits Ville-Vie-Vacances.....	21
c) L'importance croissante des dépenses de communication	25
B. L'EFFORT PUBLIC GLOBAL CONSACRÉ À LA VILLE ENREGISTRE L'EFFET DU NOUVEAU CYCLE DES CONTRATS DE VILLE.....	26
1. <i>Les trois catégories de dépenses du « jaune budgétaire ».....</i>	<i>26</i>
a) Les dépenses de l'Etat	27
b) Les engagements des collectivités territoriales.....	28
c) Les autres partenaires de la politique de la ville.....	29
2. <i>Les observations de votre commission.....</i>	<i>30</i>
a) L'effet porteur de la mise en oeuvre des nouveaux contrats de ville	30
b) Le caractère imprécis des dépenses non contractualisées des ministères	30
c) L'ampleur des dépenses réelles des collectivités locales est sous-estimée.....	31
II. UNE POLITIQUE DE LA VILLE INDÉCISE ET ENCORE INSUFFISANTE EN TERMES DE SÉCURITÉ PUBLIQUE ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE	33
A. UNE POLITIQUE DE LA VILLE TOUJOURS À LA RECHERCHE D'UNE LIGNE CLAIRE	33
1. <i>Une intense activité de réflexion.....</i>	<i>33</i>
2. <i>Des initiatives dispersées.....</i>	<i>35</i>
a) L'approfondissement de la notion d'agglomération	35
b) Le dispositif de lutte contre les discriminations	35

3. <i>Des projets pour l'après 2000</i>	36
a) Les contrats de ville	36
b) Les grands projets de ville	37
4. <i>Des attentes toujours fortes</i>	38
a) Des quartiers qui concentrent les difficultés.....	39
b) Les attentes des populations.....	41
B. EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ, LE GOUVERNEMENT APORTE DES AMORCES DE RÉPONSE DONT L'EFFICACITÉ RESTE À PROUVER	42
1. <i>Une violence urbaine persistante</i>	42
2. <i>Les réponses partielles du Gouvernement</i>	45
a) Les mesures annoncées par le Conseil de sécurité intérieure.....	45
b) Les mesures prévues au titre de la prévention de la délinquance	47
c) Le concours des collectivités locales et des organismes d'HLM.....	48
C. DANS LE DOMAINE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, LES RÉTICENCES EXPRIMÉES À L'ÉGARD DU PACTE DE RELANCE POUR LA VILLE NE DÉBOUCHENT SUR AUCUNE SOLUTION ALTERNATIVE	50
1. <i>Un constat critique prématuré sur l'effet du pacte de relance pour la ville</i>	50
a) Le dispositif du pacte de relance pour la ville	50
b) Un jugement critique	52
c) Un constat prématuré.....	53
2. <i>L'absence d'une véritable alternative</i>	55

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DU MINISTRE

Réunie le mardi 26 octobre 1999, sous la présidence de M. Jean Delaneau, président, la commission a tout d'abord procédé à l'audition de M. Claude Bartolone, ministre délégué à la ville, sur les crédits consacrés à la ville (crédits du logement social), dans le projet de loi de finances pour 2000.

M. Claude Bartolone, ministre délégué à la ville, a indiqué que le budget de son ministère était celui qui augmentait le plus en 2000, consacrant ainsi la priorité nouvelle et durable de la politique de la ville dans la politique gouvernementale.

Il a noté, qu'en plus d'une augmentation de près de 10 % à structure constante, le budget regroupait plus de 300 millions de francs de crédits auparavant dispersés dans de nombreux ministères ; il a souligné que cette volonté de simplification se retrouverait au plan local dans la mesure où 90 % des crédits du fonds interministériel pour la ville (FIV) étaient délégués en préfecture avec des procédures allégées d'instruction des dossiers.

Il a précisé que sur un budget global de 1,4 milliard de francs, les moyens de fonctionnement de la délégation interministérielle à la ville (DIV) étaient stables, tandis que les crédits d'études diminuaient et que les crédits de communication étaient identifiés et dotés.

Il a rappelé que l'essentiel des moyens du ministère et des mesures nouvelles financerait les contrats de ville pour lesquels 8,6 milliards de francs avaient été prévus lors du comité interministériel des villes du 2 septembre dernier.

Il a noté que la priorité forte donnée par le Gouvernement à la politique de la ville ressortait également des budgets des différents ministères, s'agissant notamment des emplois-jeunes dans les quartiers, de la police de

proximité, des réseaux d'éducation prioritaire et des opérations de reconstruction-démolition de logements sociaux.

Il a souligné également le rôle des prêts de la caisse des dépôts et consignations (CDC) aux collectivités locales et aux organismes d'habitations à loyer modéré (HLM), dont les taux ont été récemment à nouveau abaissés.

Il a souligné que le « changement d'échelle » de la politique de la ville susciterait une participation financière des collectivités locales ; il a mis l'accent sur l'augmentation très forte de la dotation de solidarité urbaine (DSU) qui bénéficiait d'un abondement supplémentaire de 700 millions de francs. Il a observé que les fonds structurels européens, malgré leur diminution globale, profiteraient davantage à la politique de la ville, notamment dans la région d'Ile-de-France et dans le Rhône.

Il s'est félicité que les quartiers en difficulté soient pour la première fois inscrits dans les objectifs de la prochaine génération de fonds structurels européens.

Il a souligné que l'effort global en faveur de la politique de la ville dépasserait, dès 2000, les 35 milliards de francs auxquels faisait référence le rapport de M. Jean-Pierre Sueur, alors qu'il atteignait 31 milliards de francs en 1999 et 22 milliards de francs en 1998.

Il a indiqué que les contrats de ville bénéficieraient d'un doublement de leurs moyens au cours des sept prochaines années, avec 8 milliards de francs de crédits spécifiques du ministère de la ville, qui permettraient de faire de ces contrats un outil de développement social et d'intégration des quartiers à la ville.

Il a déclaré que le Premier ministre avait décidé un ambitieux programme de rénovation urbaine et de solidarité pour les dix prochaines années qui se traduirait par le lancement d'un grand programme de renouvellement urbain.

Il a précisé qu'il s'agissait de « réinscrire dans la normalité » de nombreux grands ensembles devenus largement obsolètes qui concentraient les personnes qui n'avaient plus le choix de leur lieu d'habitation et qui constituaient un premier signe de « ghettoïsation ». Une cinquantaine de ces opérations de renouvellement urbain seront qualifiées de grands projets de ville (GPV).

Il a indiqué que le grand programme de renouvellement urbain nécessiterait de nouveaux outils législatifs qui seraient inscrits dans un titre spécifique du futur projet de loi sur l'urbanisme, l'habitat, les transports et la politique de la ville.

Il a indiqué que le ministre de la fonction publique préparait différentes mesures pour renforcer la présence et la qualité des services publics afin d'améliorer le service rendu aux populations, de motiver les agents publics et d'ouvrir le recrutement dans les services publics aux habitants des quartiers.

S'agissant du volet relatif à l'économie et à l'emploi, il s'est inquiété du risque important que l'embellie économique s'arrête aux portes des quartiers en difficulté, dont les habitants sont peu qualifiés et écartés du marché du travail depuis longtemps.

Il a déclaré que le Gouvernement avait décidé une mobilisation exceptionnelle de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) pour que chaque chômeur de ces quartiers puisse se voir proposer une solution de formation ou d'insertion professionnelle. En outre, un programme de lutte contre les discriminations à l'embauche sera mis en œuvre. Enfin, à l'instar des emplois-jeunes, le Gouvernement proposera des mesures spécifiques pour développer l'activité dans les quartiers.

Il a ajouté que le programme de renouvellement urbain comprendrait différentes mesures en faveur de l'implantation d'entreprises et des services et qu'un programme d'aménagement foncier et d'investissements publics serait mis en œuvre pour améliorer les dessertes, les services et la sécurité. Il a souligné que des aides, notamment fiscales, pourraient être accordées aux entreprises sur la base « d'un véritable projet partagé ».

Il a précisé enfin que l'épargne populaire, notamment le livret A et les fonds propres de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), serait mobilisée.

Indiquant que les mesures en préparation seraient annoncées au cours du comité interministériel des villes du 2 décembre, il a souligné que ces outils devraient être utilisés dans le cadre d'une stratégie collective de développement solidaire.

M. Paul Blanc, rapporteur pour avis, s'est demandé en quoi les GPV se différencieraient des grands projets urbains (GPU) lancés en 1995 et quel montant de crédit leur serait alloué. Il s'est interrogé sur le terme de la poursuite des exonérations prévues au titre du pacte de relance pour la ville. Il s'est également interrogé sur le bilan de l'application en 1999 du plan de lutte contre l'insécurité urbaine décidé en janvier dernier, ainsi que sur le contenu des mesures économiques qui seraient mises en place pour assurer le développement des quartiers. Faisant référence aux déclarations du président de l'Association SOS Racisme, il s'est demandé si les opérations « ville vie vacances » ne risquaient pas de développer « un esprit d'assistantat ». Il s'est

interrogé sur la mise en œuvre des mesures de simplification de la politique de la ville décidées en décembre 1998.

En réponse, M. Claude Bartolone a précisé que les GPV seraient plus nombreux que les GPU et qu'ils correspondaient à un projet plus global, pensé comme une grande opération d'urbanisme et non comme un projet de ville. En outre, le GPV prendra en compte, à la fois, les problèmes internes aux quartiers en matière de restructuration du bâti et des espaces extérieurs et les mécanismes d'exclusion à l'échelle de l'agglomération.

Il a précisé que les financements des GPV, variables selon les sites, oscilleraient entre 10 millions de francs et 30 millions de francs par site, ce qui, compte tenu de l'effet de levier, devrait dégager entre 300 millions de francs et 1 milliard de francs sur le prochain plan.

Il a souligné que le GPV aurait une dimension forte de renouvellement urbain, mais cette transformation serait mise au service d'une reconquête de la citoyenneté pour les habitants des quartiers en difficulté et viserait à garantir une plus grande attractivité de ces quartiers pour les entreprises.

Concernant le pacte de relance pour la ville, il a indiqué que les dernières exonérations interviendraient le 31 décembre 2002 pour les zones de redynamisation urbaine (ZRU) et au 31 décembre 2006 pour les zones franches urbaines (ZFU). Pour ce qui concerne les ZFU, le Gouvernement présentera des mesures législatives de moralisation qui pourraient être effectives dès le 1^{er} janvier 2000.

S'agissant du conseil de sécurité intérieure de janvier 1999, il a précisé que, avant la fin de l'année, 700 gendarmes et 1.200 policiers seraient redéployés dans les départements les plus sensibles, que 64 sites de police de proximité seraient mis en place, que 8.500 fonctionnaires assureraient l'îlotage et que neuf nouvelles maisons de la justice et du droit (MJD) seraient ouvertes. Par ailleurs, il a fait état de la création de huit nouvelles « sûretés départementales » et de quinze brigades de prévention de la délinquance juvénile, de la programmation de dix unités éducatives renforcées et de quinze centres de placement immédiat et du recrutement de 250 éducateurs et de 22 enseignants en milieu pénitentiaire. Sur le plan scolaire, il a noté le recrutement de 5.000 aides-éducateurs et le développement de 250 classes-relais.

Concernant le développement économique, il a souligné que la priorité était d'améliorer l'accès à l'emploi par une mobilisation exceptionnelle de l'ANPE, la lutte contre les discriminations à l'embauche et les emplois-jeunes. Il a ajouté que le programme de renouvellement urbain comprendrait différentes mesures en faveur de l'implantation d'entreprises et

de services dans les quartiers en difficulté ou à proximité et prévoirait des aides notamment fiscales qui seraient annoncées en fin d'année.

S'agissant des opérations « ville vie vacances », il a indiqué que celles-ci ne s'inscrivaient pas dans une « logique de consommation » dans la mesure où le bilan de 1999 montrait une forte progression des projets axés sur l'insertion professionnelle ou d'utilité collective.

Concernant les mesures de simplification, il a précisé que le dossier unique était entré en vigueur, que les prochains contrats de ville prévoiraient un interlocuteur unique au sein des services de l'Etat, que le FIV était d'ores et déjà renforcé et que beaucoup de collectivités locales envisageaient la mise en place d'un fonds de participation des habitants dans le cadre du contrat de ville.

***M. André Jourdain** a estimé que le recrutement des emplois-jeunes devrait être complété par des mesures spécifiques qui inciteraient les entreprises du secteur privé à embaucher des salariés issus des quartiers difficiles.*

***M. Gilbert Chabroux** s'est félicité de la forte augmentation du budget en rappelant que la politique de la ville avait besoin de cet effort car la croissance n'avait pas atteint les quartiers sensibles dans lesquels le taux de chômage n'avait pas baissé. Il a estimé que la rallonge budgétaire prévue pour la dotation de solidarité urbaine devrait être reconduite les années suivantes. Il a souhaité que les GPV soient mis en place « sans perdre de temps » et a souligné les difficultés du maintien des services publics dans les quartiers. Il a indiqué qu'il espérait un signe fort du Gouvernement sur la politique de la ville.*

***M. Guy Fischer** a souligné l'importance d'un renforcement de la présence des services publics dans les zones sensibles, notamment en matière d'aide médicale, d'éducation ou dans les services de la poste. Se déclarant « attentif » aux mesures prises pour la politique de la ville, il a souhaité que la mise en place des GPV aille de pair avec une réponse aux problèmes quotidiens des habitants des quartiers. Constatant que 5 à 15 % des jeunes dans les quartiers posaient de véritables problèmes, il a estimé que les outils d'insertion étaient encore insuffisants.*

***Mme Gisèle Printz** s'est demandée si des crédits étaient prévus pour les communes touchées par les effondrements miniers.*

***Mme Marie-Madeleine Dieulangard** a souligné qu'il fallait préparer les effets du passage aux 35 heures en termes de loisirs et d'activité pour les habitants des quartiers sensibles. Elle a souhaité que les contrats de ville*

incluent un volet relatif à l'amélioration de la desserte des quartiers en transports urbains.

Mme Nelly Olin a estimé important que le ministre précise que les zones franches urbaines iraient à leur terme, en admettant que des mesures correctives pouvaient être apportées aux dispositions du pacte de relance pour la ville lorsque des abus étaient constatés. Elle a souhaité une réforme de la législation sur les copropriétés pour faciliter la rénovation de certains immeubles dégradés et elle a souligné l'utilité des opérations de démolition-construction.

M. Louis Souvet, évoquant l'expérience de communauté d'agglomération engagée à Montbéliard, a constaté que, dans l'hypothèse de la création d'une communauté d'agglomération, les communes-membres disposaient de ressources limitées à la taxe d'habitation pour faire face aux problèmes des quartiers sensibles.

En réponse, M. Claude Bartolone, ministre délégué à la ville, a tout d'abord souligné, que dans un contexte de reprise de la croissance, les entreprises privées, souvent conscientes de leur intérêt commercial à maintenir une présence dans les quartiers difficiles, étaient à même d'agir d'elles-mêmes pour embaucher des personnes issues de ces quartiers. En revanche, il a considéré qu'un dispositif analogue à celui des emplois-jeunes mériterait d'être développé pour recruter des « adultes médiateurs » dans les zones sensibles.

Prenant l'exemple des Yvelines, il a rappelé que le taux de chômage moyen du département était revenu de 9 % à 7 % au cours des deux dernières années, mais qu'il s'était maintenu à 35 % dans les quartiers en difficulté.

Il a souligné en outre que le retour de la croissance pouvait entraîner l'embauche puis le départ des quartiers, de personnes aujourd'hui très actives dans l'animation des associations qui jouent un rôle structurant.

Il a rappelé que le développement économique passait par une régulation sur un territoire plus vaste que celui de la commune où se situait le quartier sensible.

S'agissant de la DSU, il a considéré que ce dossier devrait être ouvert à nouveau afin d'assurer une plus grande solidarité entre communes, car il était inadmissible que certaines communes soient « assises sur des trésors » tout en ayant peu de difficultés sociales, alors que d'autres cumulaient les handicaps avec peu de ressources.

M. Claude Bartolone, ministre délégué à la ville, a tenu à souligner que dans son esprit il n'était pas question d'opposer le monde rural et le

monde urbain en faisant valoir que si les zones rurales se dépeuplaient, il en résultait un développement désordonné de ce que l'on appelle le monde « rurbain » porteur de nombreuses difficultés.

S'agissant de la présence des services publics, il a rappelé qu'une convention avait été conclue avec la direction de la poste afin de permettre que la mise en œuvre de la réduction du temps de travail aille de pair avec une présence et une ouverture accrues des bureaux de poste dans les quartiers difficiles. Il a souligné la détermination de la poste à faire avancer ce dossier malgré les difficultés rencontrées.

Concernant le chômage des jeunes, il a considéré que ce problème devait être abordé sous plusieurs angles : amélioration de la formation, lutte contre la ségrégation à l'embauche, diminution de l'échec scolaire, amélioration de la qualification professionnelle au regard des besoins du marché.

Il a précisé que le régime des subventions aux communes victimes d'un effondrement minier ne relevait pas du budget de son ministère mais il a indiqué, en revanche, qu'un programme spécifique avait été élaboré pour les anciennes cités minières du nord classées au titre de la politique de la ville

Concernant la réduction du temps de travail, il a considéré qu'il était important de dégager du « temps bénévole » pour les quartiers en soulignant que sans l'activité militante des associations, la politique de la ville ne pourrait pas se déployer.

*S'agissant du développement économique, **M. Claude Bartolone, ministre délégué à la ville**, a souligné que les ZFU ne pouvaient pas être l'instrument unique de développement des quartiers.*

Il a remarqué que les zones urbaines les plus en difficulté étaient celles qui faisaient apparaître un parc privé très dégradé. Il a souligné que le problème des copropriétés nécessitait à la fois de revoir le cadre juridique actuel pour rendre compatible la politique de la ville avec le respect des droits du propriétaire ainsi que de prévoir des actions de réhabilitation spécifique sur les 15 à 30 sites qui posaient le plus de problème.

En matière de démolition-reconstruction, il a souligné que ces opérations devaient s'inscrire dans une perspective de réaménagement urbain global de quartiers au sein des agglomérations et qu'il fallait éviter les opérations symboliques de destruction spectaculaires de tours sans réflexion préalable sur le devenir du quartier.

Concernant les GPV, il a souligné que ce dispositif s'adresserait aux 50 sites « les plus dégradés », sans autre critère de choix pour fixer la liste. Il

a insisté sur l'importance de l'engagement des collectivités locales pour la réussite des GPV.

S'agissant de l'intercommunalité, il a rappelé que la taxe professionnelle transférée aux communautés d'agglomération avait pour objet de leur permettre de faire face à certaines des obligations assumées par les communes-membres et que la création de la communauté n'avait pas pour objet de créer des dépenses nouvelles mais d'utiliser plus efficacement les fonds disponibles.

Il a rappelé son souhait de pouvoir associer à la politique de la ville des catégories de collectivités locales qui jusqu'alors n'y participaient pas ou très peu, en se félicitant à cet égard que les départements aient fait part de leur volonté d'intervenir plus fortement en ce domaine.

***M. Claude Bartolone, ministre délégué à la ville,** a souligné que la politique de la ville ne pouvait reposer seulement sur la mobilisation de crédits mais qu'elle demandait aussi une mobilisation plus importante des habitants.*

II. EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le mercredi 27 octobre, sous la présidence de M. Jean Delaineau, président, la commission a ensuite procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Paul Blanc, sur le projet de loi de finances pour 2000 (politique de la ville).

M. Paul Blanc, rapporteur pour avis, a tout d'abord indiqué que le budget de la ville, d'un montant de 1,40 milliard de francs, faisait apparaître une hausse apparente de 40 % qui devait néanmoins être nuancée par l'existence de deux mouvements de transfert des crédits qui expliquaient qu'à structure constante, la progression n'était que de 10 %.

Après avoir commenté la ventilation de ces crédits, il a présenté trois observations.

Tout d'abord, il s'est félicité de l'augmentation des crédits regroupés au sein du fonds interministériel de la ville (FIV), créé en 1995 pour simplifier les procédures de délégation et d'engagement de crédits déconcentrés.

Il s'est déclaré déçu par la stagnation des crédits des opérations « ville vie vacances », en rappelant que la réussite de ces opérations supposait un engagement des collectivités locales en dépenses de personnel pour assurer des tâches d'encadrement, de surveillance, voire de médiation.

Il s'est demandé si le maintien des crédits aux collectivités locales pouvait aller de pair avec les mesures annoncées par le Gouvernement pour ramener de 13 à 11 ans l'âge minimum des bénéficiaires des opérations et augmenter la dotation des départements.

Il s'est étonné de l'afflux soudain de crédits sur les dépenses de communication, se traduisant par la création d'une ligne spécifique ainsi que par la fusion de la ligne budgétaire relative aux projets publics de quartier avec celle concernant les dépenses locales d'animation.

Evoquant le jaune budgétaire récapitulant l'ensemble de l'effort public consacré à la ville, il a précisé que celui-ci s'élèverait à 35 milliards de francs en 2000 comprenant les dépenses de l'Etat, des collectivités territoriales et des autres partenaires.

Il a observé que la progression de 10 % de l'effort était largement due à la montée en puissance des nouveaux contrats de ville (2000-2005).

Il a rappelé que les crédits inscrits au titre des dépenses non contractualisées des ministères reposaient parfois sur une base conventionnelle difficile à vérifier, citant l'exemple des emplois-jeunes.

Il a souhaité un effort statistique pour mieux connaître les dépenses des collectivités locales consacrées aux quartiers sensibles, mais non inscrites dans les contrats de ville.

Abordant la politique de la ville, il a tout d'abord observé que depuis deux ans cette politique, au-delà de diverses initiatives ministérielles, semblait toujours à la recherche d'un axe fort.

Après avoir rappelé les dispositions législatives spécifiques relatives aux agglomérations adoptées en 1999, il a indiqué que l'action du ministère délégué semblait focalisée sur la préparation des contrats de ville dont on devrait connaître plus clairement le contenu à mesure qu'ils seraient signés à la fin de cette année.

Il a observé que l'effort annoncé au titre des grands projets de ville (GPV) portait sur des opérations relativement lourdes et que le dispositif ne pourrait être jugé qu'au vu de la réalité des crédits qui seraient engagés.

En second lieu, il a souligné qu'en matière de sécurité le Gouvernement apportait des amorces de réponses, en termes de police de proximité, de prévention de la délinquance et de médiation par les emplois-jeunes dont l'efficacité restait à prouver.

Rappelant la dégradation des statistiques relatives à la délinquance et à la criminalité en 1998, il a évoqué le phénomène des violences urbaines, en soulignant le développement des phénomènes de bandes, ainsi que la prolifération d'armes dans les quartiers en difficulté.

Il a souligné que si les mesures annoncées lors du conseil de sécurité intérieure de janvier dernier présentaient un effet d'annonce important, la mise en œuvre pratique du dispositif en 1999 était encore trop partielle pour permettre d'apprécier si des conséquences positives étaient perçues par les habitants du quartier.

Il a souhaité que la réforme des conseils communaux et départementaux de prévention de la délinquance annoncée en mars dernier entre rapidement en vigueur.

Enfin, il a noté que la conclusion des contrats locaux de sécurité ainsi que la mise en place des agents locaux de médiation sociale et des correspondants de nuit permettaient de faire largement appel aux efforts des collectivités locales et des organismes d'HLM.

*En matière économique, **M. Paul Blanc** a regretté que M. Claude Bartolone ait confirmé ses réticences à l'égard du dispositif d'exonération spécifique prévu par le pacte de relance pour la ville, sans dessiner en contrepartie de véritables alternatives.*

Commentant le rapport d'évaluation remis au Parlement en mars dernier, il a rappelé que les résultats des zones franches étaient très contrastés suivant les régions et qu'en outre, les effets en termes d'emploi devaient se renforcer dans l'avenir, de nombreuses collectivités locales ayant réalisé des aménagements permettant d'attendre de nouvelles activités et emplois.

Il a observé que si le développement économique était considéré apparemment comme « la priorité des priorités », le contenu concret des mesures à prendre était reporté au conseil interministériel des villes de décembre prochain.

Estimant que la politique de la ville était toujours à la recherche d'une « ligne claire », il a fait part de l'impatience des élus sur le terrain et a donc proposé un avis défavorable à l'adoption des crédits du budget de la ville pour 2000.

***M. Claude Domeizel** a estimé que la progression des crédits du budget de la ville ne méritait pas un avis défavorable qu'il a estimé difficile à justifier.*

***M. André Jourdain** a fait part de sa déception à l'égard de la politique de la ville en matière de développement économique des quartiers en appelant de ses vœux un mécanisme de soutien spécifique à l'embauche de jeunes des quartiers pour les entreprises du secteur.*

***M. Guy Fischer** a fait part de son approbation du budget en rappelant la progression très sensible des crédits. Il a estimé que les difficultés actuelles constatées dans les grands ensembles nécessitaient de rechercher de nouvelles mesures et de faire preuve d'imagination. Il a estimé prioritaire d'améliorer l'accès à l'emploi et de développer la présence des services publics dans les quartiers. Il a considéré que les grands projets*

d'aménagement devaient aller de pair avec le développement des politiques de proximité.

***M. Jean-Louis Lorrain** s'est vivement inquiété de l'existence de zones sensibles dans lesquelles les forces de l'ordre admettaient ne pas pouvoir intervenir durant la nuit, en soulignant que ce point avait été évoqué lors de la préparation de certains contrats locaux de sécurité.*

***M. Alain Gournac** a regretté l'absence d'évaluation sérieuse des sommes parfois considérables engagées sur le terrain. Il s'est inquiété de la jeunesse et du manque de formation des policiers nouvellement déployés dans les zones sensibles. Evoquant les instructions parfois données aux forces de police de ne pas intervenir dans certains quartiers, il a estimé inadmissible l'existence de « zones de non-droit ».*

La commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits relatifs à la politique de la ville.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Face au deuxième budget que présente M. Claude Bartolone, ministre délégué à la ville, votre commission a été sensible à l'augmentation des crédits annoncée : les crédits du ministre délégué, d'un montant de 1,415 milliard de francs, augmentent de 10,5 % à structure constante ; l'effort public consacré au développement social urbain connaît une progression à taux analogue et atteint le seuil symbolique des 35 milliards de francs.

Votre commission s'est félicitée que le Fonds d'intervention pour la ville (FIV) ait été significativement renforcé confirmant ainsi le choix fait en 1995 de doter la politique de la ville d'un instrument plus souple. En revanche, elle s'est interrogée sur la stagnation de la dotation relative aux opérations Ville-Vie-Vacances alors que le Gouvernement affiche des objectifs ambitieux pour élargir et améliorer le dispositif. Elle s'est étonnée également de la progression des dépenses de communication et d'animation relevant du ministère dont la rapidité n'est pas un garant de bonne gestion.

Concernant l'effort public global, la progression des crédits enregistre largement l'effet de la mise en place du nouveau cycle contractuel des contrats de ville sur les sept prochaines années. La présentation du jaune budgétaire appelle toujours quelques réserves en ce qui concerne la fiabilité des financements annoncés au titre des dépenses non contractualisées des ministères. On regrettera également de ne pas disposer d'éléments plus précis sur la réalité de l'effort des collectivités locales.

Au-delà des crédits budgétaires, la politique de la ville suivie depuis deux ans suscite une déception : même si le programme « *de rénovation urbaine et de solidarité* » annoncé le 26 septembre dernier par le Premier ministre entretient « *l'espoir tardif d'une vraie politique de la ville* », pour

reprendre le titre d'un journal du soir¹, on éprouve le sentiment que la politique suivie tâtonne toujours à la recherche d'une « ligne claire ».

Après les multiples colloques organisés sous l'égide de la délégation interministérielle à la ville (DIV), la préparation des contrats de ville semble innover avec le lancement de cinquante « grands projets de ville » (GPV) dont le contenu et les moyens demeurent assez flous. Ce n'est qu'après 2000 que l'on mesurera réellement les moyens et la volonté d'entreprendre du Gouvernement.

Pendant ce temps, l'impatience reste forte dans les quartiers sensibles où la violence urbaine semble s'enraciner.

En matière de sécurité, votre commission a constaté la prise de conscience que représentaient les mesures proposées, notamment en matière de délinquance des mineurs, lors du conseil de sécurité intérieure du 26 janvier 1999. Néanmoins, dans un contexte d'une nouvelle hausse de la délinquance constatée en 1998, il est encore trop tôt pour savoir si, au-delà de l'effet d'annonce pluriannuelle, le dispositif sera efficace.

Dans le domaine du développement économique, votre commission a constaté que le ministre délégué avait confirmé, au vu du rapport d'évaluation sur l'exercice 1997, ses réticences à l'encontre du dispositif d'incitation fiscale et sociale du pacte de relance pour la ville. Si la décision a été prise de ne pas reconduire le dispositif, le Gouvernement n'a pas dessiné d'alternative de nature à garantir le développement économique des quartiers.

Dans ces conditions, votre commission a émis un avis défavorable à l'adoption du projet de budget pour la ville pour 2000 tel que transmis par l'Assemblée nationale.

¹ *Le Monde* - mardi 12 octobre 1999, p. 15.

I. L'AUGMENTATION DES ENGAGEMENTS BUDGÉTAIRES TRADUIT L'EFFET DE LA NOUVELLE GÉNÉRATION DES CONTRATS DE VILLE

A. *LE BUDGET DU MINISTÈRE PREND APPUI PLUS FERMEMENT SUR LE FONDS D'INTERVENTION POUR LA VILLE*

Les crédits relevant du « bleu budgétaire » du ministère délégué à la ville ne représentent qu'une partie de l'ensemble de l'effort public consacré à la politique des villes et du développement social urbain retracé dans un jaune budgétaire spécifique.

1. Les caractéristiques du budget 2000 du ministère de la ville

Le budget du ministre délégué à la ville, après avoir franchi le seuil symbolique du milliard de francs en 1999, atteindra en 2000 **1,415 milliard de francs**, soit une hausse apparente de près de 40 %. En réalité, cette hausse spectaculaire mérite d'être nuancée, comme le reconnaît le Gouvernement lui-même.

a) *Les transferts*

En effet, le budget ville pour 2000 fait l'objet de **deux catégories de transfert**.

- En premier lieu, deux chapitres du compte d'affectation spéciale du *Fonds d'aménagement pour la région d'Ile-de-France* (FARIF) seront désormais rattachés au budget : il convient de rappeler que le FARIF est un compte spécial du Trésor (n° 902-22) créé en 1990 et alimenté, jusqu'à l'année dernière par le produit de la *taxe sur les locaux à usage de bureau en Ile-de-France*. L'assiette de cette taxe a été élargie par la loi de finances pour 1999 : elle porte désormais également sur les locaux commerciaux et les locaux de stockage. En outre, le tarif de la taxe doit être augmenté progressivement.

Au total, **225 millions de francs** sont transférés du FARIF vers le budget général :

En fonctionnement, 100 millions de francs de crédits, inscrits sur le chapitre X du FARIF, sont transférés vers la section de fonctionnement du

budget de la ville (*chapitre 46-60, article 29*). Ces sommes seront consacrées au développement social urbain en Ile-de-France.

En investissement, les autorisations de programme du chapitre IX du FARIF, à hauteur de 125 millions de francs, sont désormais rattachées au budget de la ville (*chapitre 67-10, article 50*).

• En second lieu, **160 millions de francs** sont transférés de divers ministères -Justice, Jeunesse et Sports, Emploi et Solidarité, Aménagement du territoire et Environnement- vers le *Fonds d'intervention pour la ville* (FIV), sous l'autorité du ministre délégué.

Compte tenu de ces deux mouvements de crédit, **le budget de la ville augmente en réalité de 10,5 % à structure constante**. Si l'on retire les mouvements liés aux transferts, on constate que le budget fait apparaître 75 millions de francs de mesures nouvelles nettes en fonctionnement (+ 9,74 %) et une quasi-stabilité des autorisations de programme.

b) La structure du budget

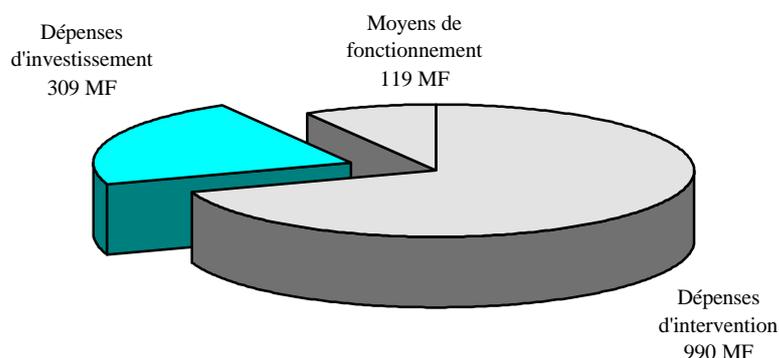
Le budget de la ville se décompose à 78 % de dépenses de fonctionnement et à 22 % de dépenses d'investissement.

1,1 milliard de francs est donc consacré aux dépenses de fonctionnement. Cette somme se décompose de la manière suivante.

La majeure partie, soit **990 millions de francs**, est consacrée aux **dépenses d'intervention** pilotée par la DIV : 770 millions de francs sont gérés de manière globale dans le FIV tandis que le solde, soit 220 millions de francs, abonde les chapitres budgétaires spécifiques pour financer les opérations « Ville, vie, vacances » ou les dépenses courantes liées aux grands projets de réaménagement.

Les **dépenses de fonctionnement** de la DIV représentent **119 millions de francs**, qu'il s'agisse des moyens de fonctionnement des services ou des dépenses de communication. Il est à noter que cette somme n'inclut pas les dépenses de personnel qui sont prises en charge sur les crédits du ministère de l'emploi et de la solidarité et qui s'élèvent selon le jaune budgétaire à 16,49 millions de francs pour 2000.

Structure du « bleu ville » pour 2000



S'agissant des dépenses d'investissement, les autorisations de programme passent de 414 à 537 millions de francs, soit une hausse de 30 % due au transfert de certaines dépenses d'investissement du FARIF. Les crédits de paiement s'élèvent à 309,5 millions de francs pour 2000.

Il est à noter que le ministère de la ville a en compte près de 4,4 milliards de francs d'autorisations de programme au 1^{er} janvier 1999. Dans la mesure où le montant des crédits de paiement en compte s'élève à 2,9 milliards de francs au 1^{er} janvier 1999, il existe donc un reliquat de 1,44 milliard de francs d'autorisations de programme non engagées.

c) Les mesures nouvelles

En dehors des transferts et des dépenses d'investissement, le budget comprend les mesures nouvelles suivantes :

- **70 millions de francs** sont prévus en dépenses d'intervention : ces crédits sont principalement consacrés au financement des contrats de ville (+ 57,5 millions de francs) et aux communes engagées dans un grand projet urbain et en difficulté financière (+ 12 millions de francs) ;

- **5 millions de francs** sont destinés à améliorer les moyens de fonctionnement, dont 4 millions de francs consacrés à l'animation du réseau des partenaires de la politique de la ville.

2. Les observations de votre commission

Le bleu budgétaire pour 2000 appelle trois observations de la part de votre commission.

a) Un renforcement utile du FIV

Le ministère de la ville est dotée, à travers le FIV, d'une enveloppe de crédits **de plus en plus consistante**.

On ne peut que s'en féliciter car la création de ce fonds répondait à un objectif de simplification. Avant la création du FIV en 1995, les crédits des divers ministères concernés faisaient l'objet de délégations séparées dans les préfetures, soit 11 délégations au total, assorties de dispositions spécifiques sur les règles de financement, ce qui représentait près de 7 circulaires d'application.

Aujourd'hui les crédits du FIV sont délégués en une seule fois aux préfets de départements et ils constituent une dotation globale et fongible qui permet de financer notamment les actions inscrites au contrat de ville.

Le FIV, qui mobilisait 530 millions de francs l'année dernière, passe cette année à 771 millions de francs en dépenses de fonctionnement.

Votre rapporteur se félicite de cette dimension nouvelle ainsi conférée à un dispositif mis en place en 1995 pour limiter le nombre des opérations cofinancées par plusieurs ministères, assurer une certaine fongibilité des crédits au niveau déconcentré et accroître ainsi la lisibilité de la politique de la ville.

b) La stagnation décevante des crédits Ville-Vie-Vacances

L'évolution des crédits relatifs aux opérations « Ville, vie, vacances » est décevante. Ces derniers¹ stagnent à 50 millions de francs

Dispositif de prévention de la délinquance juvénile et tentative d'insertion de jeunes en danger, l'opération Ville-vie-vacances s'est étalée en 1998 sur l'ensemble des congés scolaires. **900.000 jeunes** de moins de 18 ans ont été concernés par 11.000 projets départementaux et une trentaine de projets nationaux. 85 millions de francs ont été engagés par l'Etat. Avec l'ensemble des partenaires -notamment les collectivités locales et les caisses d'allocations familiales- le **budget global** de l'opération se monte à **300 millions de francs**.

Le Conseil des ministres du 17 février 1999 a fixé les nouvelles **orientations pour 1999** avec une dépense du budget de l'Etat de 91,95 millions de francs. M. Claude Bartolone, ministre délégué à la ville, a

¹ Ces crédits s'élevaient à 51 millions de francs en 1999 en raison du vote au cours de la discussion budgétaire d'une dotation non reconductible de 1 million de francs.

retenu « *trois orientations fortes* » pour la mise en œuvre du dispositif pendant les vacances de 1999 :

- recentrer les actions et développer les réponses en direction des jeunes les plus fragilisés ou qui ne sont pas accueillis dans les structures traditionnelles ;

- mettre en œuvre, sur l'ensemble du territoire, un plan d'accueil des jeunes afin de permettre une meilleure coordination entre les départements d'origine et les départements d'accueil et faciliter ainsi le déroulement des séjours des jeunes dans les zones touristiques ;

- répartir les financements entre les départements sur la base d'indicateurs sociaux et démographiques qui permettent, à la fois, une concentration de moyens supplémentaires dans les départements les plus en difficulté et des interventions plus significatives de l'Etat dans les départements moins urbanisés mais touchés par des difficultés liées au désœuvrement des jeunes.

La réussite des opérations d'été dans les stations qui accueillent de nombreux touristes est souvent un défi. Pour que puissent cohabiter harmonieusement les familles d'estivants et les jeunes issus des quartiers sensibles, les collectivités locales et l'Etat engagent des moyens financiers et en personnels pour assurer un encadrement, une surveillance, voire une médiation, en cas de conflit.

La situation est compliquée par le fait que s'ajoutent aux jeunes qui font l'objet d'un accompagnement spécifique, ceux qui se déplacent par leurs propres moyens, en bénéficiant souvent des chèques-vacances subventionnés au titre de l'action sociale.

Sur ce point, il convient de regretter pour quelques opérations un certain manque de préparation qui peut être de nature à générer certains incidents. Une récente interview de M. Malek Boutih, Président de SOS Racisme, traduit le sentiment de certains gestionnaires d'association sur le terrain.

Votre rapporteur souligne que ces critiques ne concernent pas directement les jeunes partant dans le cadre des opérations Ville-Vie-Vacances qui bénéficient le plus souvent d'un accompagnement permettant d'assurer un minimum d'encadrement.

Les déclarations du président de SOS Racisme, Malek Boutih¹

Malek Boutih : Je crois qu'il y a, petit à petit, une politique d'assistanat qui s'est mise sur pied. C'est-à-dire, on paie des vacances de temps en temps aux jeunes, en contrepartie du fait que tout le reste de l'année, ils sont dans leur galère, comme on dit. Résultat : tout le monde y est perdant : eux, parce qu'on les met dans une logique de consommation qui est gratuite, sans qu'ils fassent d'efforts, sans qu'ils imaginent pouvoir s'en sortir par eux-mêmes et puis le reste de la société qui, parfois, se retrouve dans des situations conflictuelles avec eux. (...)

Olivier Mazerolle : Pour les vacances, c'est-à-dire que vous pensez qu'il faudrait arrêter cela ?

Malek Boutih : J'ai mené une expérience qu'on appelle « les chantiers d'été » ; les chantiers d'été c'est quoi ? Les jeunes participent eux-mêmes à des chantiers, en Afrique, où ils construisent des terrains de sport, des centres de santé, en contrepartie de leurs vacances. C'est-à-dire qu'ils n'ont pas un rapport de consommation, qu'ils se rendent utiles, qu'ils ont l'impression d'avoir une richesse, eux, aussi qu'ils amènent aux autres. Tandis que les chèque vacances, c'est quoi ? Vous prenez un jeune qui est dans son quartier toute l'année, qui galère -comme il le dit lui-même-, vous lui payez des vacances sur la Côte d'Azur pendant trois semaines, il ne comprend plus rien. Il ne comprend pas, alors, pourquoi cela ne dure pas toute l'année, pourquoi est-ce que cela ne dure que trois semaines et puis, il a l'impression de facilité ; il ne sait plus exactement quelle est sa place dans la société. (...)

En revanche, il est clair que certaines interrogations peuvent peser dans le cas de jeunes, souvent plus âgés que ceux des opérations Ville-Vie-Vacances, qui partent de leur propre initiative en bénéficiant d'aides diverses. Il est à noter que les destinations choisies par ces jeunes sont souvent liées à celles qu'ils ont précédemment connues dans le cadre des opérations Ville-Vie-Vacances ou qu'elles peuvent être choisies en fonction des opérations préparées pour les jeunes de la commune d'origine.

En tout cas, s'agissant du public cible de l'opération, c'est-à-dire les jeunes âgés de 13 à 18 ans, les jeunes filles et les jeunes gens issus de l'immigration, les opérations Ville-Vie-Vacances ne se résument pas seulement à une démarche de loisirs.

Profitant de l'attrait des sports mécaniques, la police nationale met à disposition dans les *centres de loisirs jeunesse* (CLJ), sur des quartiers sensibles ou dans une opération « piste itinérante », des personnels de la police et des compagnies républicaines de sécurité ainsi que des structures et du matériel. Les activités développées (activités sportives, éducatives, apprentissage de la conduite, du comportement sur la route...) permettent également à des jeunes, souvent en attitude de rupture, d'intégrer les règles et

¹ L'invité d'RTL - 18 mars 1999.

de mieux comprendre la loi. D'autres stages à caractère sportif sont également proposés par le ministère de la défense.

Les **opérations à caractère humanitaire** sont prises en charge par le ministère de la coopération dans un programme intégré nationalement aux opérations Ville-Vie-Vacances - Solidarité Internationale (VVV-SI). Ces actions, outre leur caractère humanitaire, permettent aussi aux jeunes en difficulté de relativiser leurs problèmes et leurs attentes en prenant en considération la situation précaire de certaines populations rencontrées dans les pays en développement. L'impact de l'accueil des pays étrangers crée souvent une motivation en faveur de la solidarité et favorise l'autonomie des jeunes.

Par ailleurs, deux actions spécifiques ont été conduites en 1999 pour responsabiliser les jeunes.

Tout d'abord, l'opération « *La violence parlons-en* » a mobilisé deux éducateurs spécialisés diplômés dans les centres de vacances du littoral aquitain.

Ensuite, une charte visant à favoriser l'accueil des jeunes sur les lieux touristiques a été préparée entre le ministère de la ville, les associations des maires des communes dont sont issus les jeunes et celles des communes qui les accueillent. Le but est de coordonner et d'organiser le départ des jeunes, qu'ils soient intégrés ou non au dispositif Ville-Vie-Vacances.

Cette action devrait compléter la mise en place des *plans d'accueil des jeunes dans les communes touristiques* (PAJECOT). Ceux-ci ont été mis en œuvre dans les départements de la Gironde et des Landes et prennent le relais des plans littoraux expérimentés de 1995 à 1998.

Votre rapporteur considère **qu'il est important que les collectivités locales d'origine « responsabilisent » les jeunes qu'elles envoient**, en veillant à ce qu'ils se comportent correctement là où ils sont reçus.

Il reste que les communes d'accueil auront inévitablement **des dépenses supplémentaires à engager**, ne serait-ce qu'en raison du manque de formation des personnels d'encadrement souvent souligné par les évaluations faites au niveau local.

La stagnation des crédits destinés aux opérations Ville-Vie-Vacances, qui avaient été augmentés de 6 millions de francs en 1999, est d'autant plus paradoxale que le Gouvernement se donne des objectifs ambitieux pour 2000 :

- ramener de 13 à 11 ans l'âge minimum des bénéficiaires de l'opération ;

- ne plus circonscrire le programme exclusivement à des quartiers spécifiques en dotant de moyens plus conséquents les départements dans lesquels les problèmes sont les plus aigus ;

- financer de manière plus importante les 42 départements qui ont intégré le dispositif en 1997, en utilisant des indicateurs identiques sur l'ensemble du territoire (ces départements ont reçu en effet une dotation forfaitaire). En 1999, la dotation départementale minimale est de 50.000 francs, ce qui est nettement insuffisant. Le seuil minimum préconisé dans un rapport de l'IGAS est de 100.000 francs ;

- accroître la dotation des départements prioritaires, sur la base des besoins de lutte contre les exclusions, de prévention de la délinquance, etc. ;

- travailler sur un véritable plan de formation des personnels d'encadrement, soit localement, soit nationalement. Un rapprochement avec les ministères chargés de ces formations pourrait permettre de mettre en place un programme, cofinancé par l'Union européenne.

Votre commission souhaite que l'Etat au-delà des objectifs qu'il se donne, continue à assumer ses responsabilités en matière d'encadrement et de responsabilisation des jeunes. **De ce point de vue, les objectifs annoncés, dès lors que le financement d'Etat reste inchangé, ne pourront être tenus sans un recours accru aux financeurs locaux.**

c) L'importance croissante des dépenses de communication

La troisième observation de votre commission porte sur l'importance croissante des dépenses de communication.

Déjà amorcé l'année dernière, le mouvement se confirme avec la création d'une ligne budgétaire spécifique dotée de **5 millions de francs** pour les expertises et les colloques (*chapitre 37-60, ligne 50*) qui vient s'ajouter aux 4 millions de francs déjà prévus pour la communication.

Il est révélateur également que la ligne budgétaire des « dépenses locales d'animation », qui financent des réunions locales d'évaluation et des séminaires de réflexion, soit fusionnée avec la ligne budgétaire destinée à l'élaboration des projets publics de quartier, elle-même toujours dotée de 73,5 millions de francs. L'ensemble des crédits de cette ligne pourront désormais être mobilisés dans la plus grande souplesse au titre de « l'animation ».

Il y a lieu de se demander si, en pratique, les dépenses d'animation ne vont pas totalement « phagocyter » les fonds destinés au service public de quartiers. Ces derniers, conformément au CIV du 30 juin 1998, ont pour objet

de permettre la réalisation par les préfets de diagnostics locaux sur la situation des services publics à partir de consultation des habitants et de débats, diagnostics qui ont dû être présentés et débattus au début de 1999 en *commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics*. La DIV a précisé qu'elle avait reçu 66 diagnostics « *de qualité très inégale* » qui doivent encore être synthétisés par l'Inspection générale de l'administration.

Enfin, il n'est pas inutile de rappeler que l'augmentation des crédits de fonctionnement, déjà constatée en 1999, était justifiée alors par la création de *l'Institut pour la ville* qui tarde encore à se mettre en place. Votre commission avait émis des réserves lors de l'examen du précédent budget sur l'utilité réelle de cet organisme ayant, selon ses promoteurs, « *pour vocation essentielle de capitaliser, de valoriser et de diffuser les connaissances et les pratiques dans le domaine des savoirs urbains* ». Le ministère indique que les premiers travaux qui ont permis de préciser les missions et les modalités d'intervention de cet organisme seront rassemblés dans un projet de « *charte partenariale fondatrice de l'Institut pour la ville* » qui sera très prochainement diffusé auprès du réseau des parties prenantes.

Au total, ce sont désormais près de 97 millions de francs qui peuvent être utilisés par le ministère pour développer le « faire savoir » plutôt que le savoir faire.

Il ne s'agit pas de nier l'utilité de toute communication : ce qui peut paraître inquiétant en revanche, c'est ce soudain afflux de crédits, depuis deux ans sur des catégories de dépenses dont le contenu reste relativement flou.

B. L'EFFORT PUBLIC GLOBAL CONSACRÉ À LA VILLE ENREGISTRÉ L'EFFET DU NOUVEAU CYCLE DES CONTRATS DE VILLE

Le « jaune budgétaire » récapitule l'ensemble de l'effort public consacré à la ville : celui-ci devrait passer de 31,5 à 35 milliards de francs en 2000, soit une hausse de 10 % comparable à celle du budget ville (hors transfert).

1. Les trois catégories de dépenses du « jaune budgétaire »

Schématiquement, trois blocs peuvent être distingués en matière de financement global de la politique de la ville : l'Etat, les collectivités territoriales et les autres partenaires.

a) Les dépenses de l'Etat

Les dépenses du budget de l'Etat recensées au titre de la politique de la ville s'articulent autour de quatre actions.

- Les crédits dont la gestion relève directement de la Délégation elle-même et qui, soit sont inscrits sur le bleu budgétaire du ministère des affaires sociales, soit transitent en gestion par le fonds d'intervention pour la ville (FIV).

Ces crédits s'élèvent à **1,75 milliard de francs** en 1999.

- Les crédits des différents ministères afférents aux contrats de plan et aux contrats de ville représentent **2,3 milliards de francs en 2000** par rapport à 1998.

Ils comprennent à la fois des crédits qui ont fait l'objet d'un engagement contractualisé dans les contrats de ville (1.856 millions de francs), tels que les investissements du ministère du logement affectés à la réhabilitation des logements HLM, et les dépenses ordinaires des ministères qui viennent financer les actions inscrites aux programmes d'action des contrats de ville sans faire l'objet d'engagements pluriannuels (993 millions de francs).

- Les crédits des différents ministères qui concourent indirectement à la politique de développement social urbain mais qui ne sont pas consommés dans le cadre des contrats de ville, comme les crédits consacrés par le ministère du travail aux emplois-jeunes. Ces crédits ne font pas l'objet d'engagements pluriannuels.

Ces crédits sont assez stables et passent de 10,1 milliards de francs en 1997 à **10,8 milliards de francs en 2000**.

- Le manque à gagner en recettes de l'Etat au titre des dépenses fiscales et sociales et de leur compensation versée aux collectivités locales, ou aux régimes de sécurité sociale, s'élève en estimation à **3,3 milliards de francs**.

Il est important de souligner que, pour 1998, alors que les estimations initiales portaient sur 2,5 milliards de francs, le coût définitif s'est établi à 3,08 milliards de francs.

A dessein, votre rapporteur ne reprend pas au titre des dépenses de l'Etat, les dotations de solidarité urbaine (DSU) qui relèvent de la solidarité entre collectivités locales.

Au total, les dépenses budgétaires fiscales et sociales de l'Etat s'élèvent donc à **18,2 milliards de francs pour 2000** contre 15,4 milliards de francs en 1999.

b) Les engagements des collectivités territoriales

Comme l'année dernière, le jaune budgétaire fait apparaître la contribution budgétaire des collectivités territoriales. Il s'agit d'une estimation dans la mesure où cette donnée est établie à partir des annexes des contrats de ville, lesquels sont encore en cours de préparation concernant la période 2000-2006. Cette contribution est évaluée à 3,8 milliards de francs pour 2000, contre 31,5 en 1999.

Le jaune budgétaire présente également les données d'exécution des contrats de plan et des contrats de ville. Pour 1998, avant-dernière année du XIe plan, il apparaît une progression de la participation des régions aux contrats de plan Etat-régions (CPER), celle-ci s'établissant à 401 millions de francs contre 300 millions de francs environ l'année précédente.

Concernant les dépenses des contrats de ville en 1998, si l'on agrège les dépenses de fonctionnement et celles d'investissement, la participation des communes s'élève à 1,6 milliard de francs, celle des régions à 541 millions de francs et celle des départements à 332 millions de francs.

Enfin, **il convient d'inclure dans l'effort des collectivités territoriales, les fractions des dotations inscrites au budget qui relèvent de la mise en œuvre de la solidarité financière entre les communes.** Celles-ci devraient représenter 4,6 milliards de francs en 2000.

Deux dotations doivent ainsi être réintégrées dans la contribution des collectivités locales à la politique de la ville : tout d'abord, le *Fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France* (FSCRIF) qui représente 722 millions de francs en 2000 et qui est constitué des contributions prélevées sur les communes de la région. A cet égard, M. Jean-Pierre Sueur rappelle dans son rapport¹ que la Cour des comptes considère que les crédits du fonds en question ne font que transiter par le budget de l'Etat et qu'il est donc abusif de les retenir au titre de l'effort financier de l'Etat.

Concernant la DSU, M. Jean-Pierre Sueur remarque que, si cette dotation fait l'objet d'une inscription budgétaire, il s'agit d'une fraction de la dotation globale de fonctionnement (DGF) de toute façon à la charge de l'Etat. La DSU, qui n'est pas uniquement versée aux communes de la géographie prioritaire de la politique de la ville, correspond à **un financement de**

¹ *Demain, la ville - Rapport présenté au ministre de l'emploi et de la solidarité par M. Jean-Pierre Sueur, maire d'Orléans.*

solidarité des communes entre elles, au sein d'une dotation que l'Etat est tenu, en tout état de cause, de verser à celles-ci indépendamment des règles de répartition.

La seule nuance à apporter tient à la majoration exceptionnelle de 500 millions de francs de la DSU financée par un apport spécial du budget de l'Etat. Sur un montant estimé de 3,8 milliards de francs de DSU en 2000, la part relevant strictement de la solidarité entre collectivités locales s'élève donc à 3,3 milliards de francs.

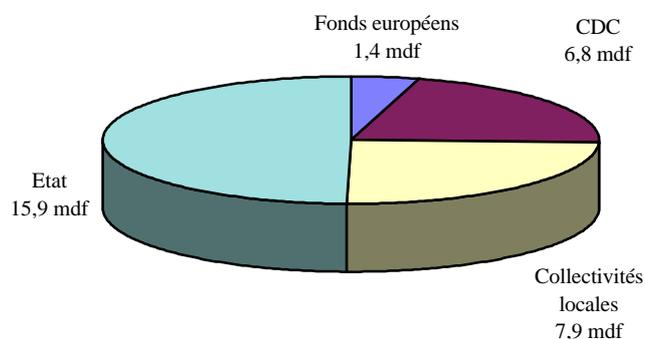
La contribution totale des collectivités locales s'élève donc pour votre rapporteur, globalement à **7,9 milliards de francs**.

c) Les autres partenaires de la politique de la ville

Il s'agit en premier lieu de la **Caisse des Dépôts et Consignations** à travers notamment les « prêts projets urbains » (PPU) destinés à financer des investissements sur les sites en contrat de ville. Au total, l'intervention de la CDC représente **6,8 milliards de francs**. Il convient néanmoins de rappeler que, même si ces prêts sont consentis à des taux avantageux, les emprunteurs sont à 82 % des collectivités locales et à 16 % des bailleurs sociaux et des sociétés d'économie mixte.

Le second concours important est assuré par les **Fonds structurels européens** qui représenteront, en principe, un apport de **1,4 milliard de francs en 2000**.

Les quatre « pôles » de l'effort public « ville »



2. Les observations de votre commission

Votre commission a émis deux observations sur le « jaune budgétaire ».

a) L'effet porteur de la mise en oeuvre des nouveaux contrats de ville

Tout d'abord, le maintien à bon niveau de ce budget prend en compte la montée en puissance des nouveaux contrats de ville (2000-2006) au niveau tant des dépenses de l'Etat que de celles des collectivités territoriales.

Si l'on globalise les engagements de l'Etat et des collectivités locales, on constate que l'ensemble passe de 24,1 milliards de francs en 1999 à 26,6 milliards de francs en 2000, soit une progression de 2,4 milliards de francs. **Plus de la moitié de cette hausse est due à la hausse des crédits contractualisés dans le cadre des contrats de ville**, que ce soit pour l'Etat (+ 647 millions de francs) ou pour les collectivités locales (740 millions de francs).

Les précédents contrats de ville conclus initialement sur la période (1994-1998), puis prorogés jusqu'en 1999, avaient été mis en place au second semestre de 1993 lorsque Mme Simone Veil était ministre des affaires sociales de la santé et de la ville. Six ans après, la signature d'une nouvelle génération de contrats de ville donne lieu naturellement à une revalorisation significative des engagements pour les sept prochaines années (2000-2006).

La mise en place des nouveaux contrats de ville joue donc comme un stimulant réel sur l'évolution de l'effort public de la ville.

b) Le caractère imprécis des dépenses non contractualisées des ministères

Les crédits relevant de divers ministères concourant à la politique de la ville sont évalués au total à 10,7 milliards de francs dans le jaune budgétaire et progressent de 666 millions de francs par rapport à l'année précédente.

Comme l'avait fait remarquer la Cour des comptes dans son rapport de 1995, **il est toujours très difficile de savoir si les critères à partir desquels certains crédits sont réputés servir la politique de la ville sont pertinents.**

Ainsi par exemple, s'agissant de la justice, le dispositif semble agréger diverses dépenses relatives aux conseils départementaux d'accès au

droit ou aux crédits d'aide aux victimes. Ces dispositifs ne sont pas réservés exclusivement aux quartiers en difficulté.

L'Education nationale, qui représente 3 milliards de francs de crédits non contractualisés, détermine le niveau de ses dépenses « ville » en tenant compte des majorations de crédits pédagogiques et des indemnités de sujétion des enseignants dans les zones d'éducation prioritaire (ZEP).

Or, la délimitation de ces dernières excède le « territoire » des zones urbaines sensibles, et *a fortiori* les 175 établissements sensibles répartis dans vingt académies « où les phénomènes de violence et d'insécurité ont entraîné une dégradation des conditions de travail et compromettent la scolarité des élèves ainsi que l'action éducative des étudiants » comme le rappelle le jaune budgétaire.

Une approche méthodologique plus rigoureuse doit présider au recensement des crédits non contractualisés des ministères consacrés à la politique de la ville : cette dernière notion ne doit pas être entendue de manière trop extensive faute de quoi les crédits recensés seraient trop extensifs et l'indicateur statistique serait faussé.

Afin de permettre une meilleure information, votre rapporteur ne verrait que des avantages à ce que le jaune budgétaire fournisse **des explications plus précises sur les chapitres budgétaires qui sont utilisées pour calculer les crédits non contractualisés ainsi que les coefficients de ventilation forfaitaire éventuellement utilisés.**

Un autre point sujet à caution est celui de la **prise en compte des emplois-jeunes** qui ont largement contribué à améliorer le niveau des crédits non contractualisés depuis deux ans. Comme les années précédentes, le Gouvernement considère que 20 % du montant total des crédits du programme « nouveaux services - nouveaux emplois », qui s'élève à 21,25 milliards de francs, bénéficient aux jeunes issus des quartiers de la politique de la ville. En réalité, le jaune budgétaire estime qu'au 30 juin 1999 la proportion des jeunes en question serait de 15 %.

Même si le résultat obtenu est loin d'être négligeable il faut là encore être prudent sur l'analyse des crédits non contractualisés.

c) L'ampleur des dépenses réelles des collectivités locales est sous-estimée

Le montant des dépenses des collectivités locales, qui sont destinées aux quartiers sensibles mais qui ne sont pas individualisées dans les contrats de ville, telles que par exemple les dépenses induites par les opérations Ville-

Vie-Vacances, ne sont pas prises en compte dans le montant de l'intervention des collectivités locales inscrite dans le jaune budgétaire.

S'agissant des emplois-jeunes, il est important de souligner que même si l'Etat prend en charge, pendant cinq ans, 80 % du coût de la rémunération de l'emploi-jeune, par référence au SMIC, le solde demeure à la charge des employeurs et notamment des collectivités locales concernées.

Ainsi, dans le cadre des contrats locaux de sécurité, les communes sont appelées à financer le recrutement des agents locaux de médiation qui sont souvent appelés à intervenir dans les quartiers sensibles.

Les dépenses réelles des collectivités locales consacrées aux zones urbaines sensibles sont donc plus élevées que ne le retrace le strict bilan des annexes des contrats de ville.

Pour réaliser une parfaite symétrie avec la présentation de l'effort du budget de l'Etat, il conviendrait, en pratique, de **faire apparaître les dépenses des collectivités locales qui contribuent à la politique de la ville même si elles ne sont pas contractualisées**. Bien entendu, cette donnée ne pourrait qu'être estimée à partir d'un échantillon représentatif afin de ne pas alourdir les charges statistiques des communes.

II. UNE POLITIQUE DE LA VILLE INDÉCISE ET ENCORE INSUFFISANTE EN TERMES DE SÉCURITÉ PUBLIQUE ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Après avoir examiné l'évolution des crédits budgétaires, votre commission a souhaité présenter quelques observations plus générales sur la conduite de la politique de la ville depuis la nomination de M. Claude Bartolone en avril 1998.

A. UNE POLITIQUE DE LA VILLE TOUJOURS À LA RECHERCHE D'UNE LIGNE CLAIRE

Depuis maintenant deux ans, la politique de la ville du Gouvernement, par delà les actions à caractère général de différents ministères, semble toujours à la recherche d'un axe fort.

Paradoxalement, depuis la déclaration de politique générale du Premier ministre qui avait mis la politique de la ville au rang de ses priorités, il est encore difficile de discerner quels dispositifs spécifiques vont être mis en place dans les quartiers.

1. Une intense activité de réflexion

On se souvient que le flou de la politique de la ville conduite sous l'égide de Mme Martine Aubry avait suscité certaines réserves dont votre commission s'était fait l'écho. A la fin de 1997, peu avant la nomination de M. Bartolone en tant que ministre délégué, la ministre de l'emploi et de la solidarité avait renvoyé au rapport demandé à M. Jean-Pierre Sueur, maire d'Orléans, qui « *devait proposer les voies et moyens qui permettraient à la politique de la ville d'atteindre ses objectifs* ».

Plus d'un an après sa parution, force était de constater que le rapport en question ne fournit pas une politique « clés en main ».

Votre rapporteur a déjà commenté dans son avis de l'année dernière les principaux aspects du rapport « Sueur ». Ce dernier se situe souvent au stade des déclarations d'intentions très générales, comme en témoignent, pour mémoire, les quatre premières propositions :

- « *la politique de la ville appelle aujourd'hui une mobilisation nationale de grande ampleur sur une longue durée* » ;

- « *la ville du futur sera multipolaire* » ;

- « *beaucoup de quartiers relevant de la politique de la ville doivent être profondément transformés* » ;

- « *le niveau pertinent pour les décisions structurantes est celui de l'agglomération* ».

Outre la difficulté à proposer des mesures concrètes, ce rapport ne lève pas une ambiguïté originelle : demandé par Mme Aubry sur les problèmes des banlieues en difficulté touchées par les processus d'exclusion et de ségrégation spatiale et sociale, il présente surtout une réflexion d'ensemble sur le rôle futur des villes et des agglomérations dans la société de demain.

Depuis mars 1998, le Gouvernement semble donc se hâter prudemment pour définir les contours de sa nouvelle politique de la ville en faveur des quartiers sensibles.

Signe peut-être d'un certain trouble conceptuel, on a assisté à la multiplication des colloques et des réunions organisés sous l'égide du ministère délégué. Votre commission ne conteste pas l'utilité de rencontres avec les différents acteurs de la société civile, elle souligne néanmoins que ces rencontres auraient plus de portée si elles permettaient d'articuler la réflexion des participants sur un projet plus précis.

De la politique de la ville à la « politique des colloques sur la ville »

17 mars à Montpellier : Rencontres nationales de la prévention de la délinquance

31 mars à Tours : Rencontres nationales des acteurs de l'éducation sur « l'éducation dans la ville : une responsabilité partagée »

6 mai à Paris : Rencontres nationales des élus de la politique de la ville

28 et 29 juin à Nantes : Rencontres nationales des acteurs de l'économie et de l'emploi : « Réussir la ville solidaire ».

Pour 1999, le bilan concret de l'action du Gouvernement est constitué soit des mesures générales prises au sein de divers ministères, soit de la préparation de mesures qui ne prendront effet qu'après 2000.

2. Des initiatives dispersées

a) *L'approfondissement de la notion d'agglomération*

Sur le plan législatif, le bilan du Gouvernement est constitué de mesures prises pour renforcer institutionnellement la notion d'agglomération :

- la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale qui crée la communauté d'agglomération.

La communauté d'agglomération est un établissement public de coopération intercommunale formant un ensemble de plus de 50.000 habitants, « d'un seul tenant et sans enclave », autour d'une ou plusieurs communes centres de plus de 15.000 habitants. La communauté est notamment compétente en matière de politique de la ville dans la communauté (dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire ; dispositifs locaux, d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance) ;

- la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire institue le projet d'agglomération. Ce projet détermine, notamment, les orientations que se fixe l'agglomération en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et de gestion des ressources.

Le ministère de la ville est assurément partie prenante de ces textes mais **ces réformes institutionnelles ne constituent pas une modification législative substantielle du dispositif de la politique de la ville.**

Pour l'avenir est annoncé l'examen d'un projet de loi « Urbanisme, habitat, déplacements », préparé sous l'égide du ministre de l'équipement, des transports et du logement, qui devrait réviser les dispositions applicables en matière de réalisation de logements sociaux prévues par la loi d'orientation pour la ville de 1991.

b) *Le dispositif de lutte contre les discriminations*

Dans le domaine de l'intégration, le Gouvernement a mis en place des dispositifs de lutte contre les discriminations qui pourraient être utiles aux jeunes résidant dans les quartiers. Mais là encore ce dispositif ne s'adresse pas spécifiquement aux zones urbaines sensibles.

Au premier trimestre 1999, le ministre de l'intérieur a mis en place, dans chaque préfecture, une *commission départementale d'accès à la citoyenneté* (CODAC). Ces commissions sont chargées de recueillir les informations sur les discriminations dont sont notamment victimes les jeunes issus de l'immigration en matière d'embauche, de logements ou de loisirs.

Par ailleurs, le 6 avril 1999, M. Jean-Michel Belorgey, Conseiller d'Etat, a remis à Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité, un rapport intitulé « *Lutter contre les discriminations* » où il se prononce en faveur de la mise en place d'une autorité indépendante en ce domaine.

Par arrêté du 31 mai 1999, Mme Martine Aubry a instauré pour six ans, un *groupe d'étude sur les discriminations (GED)* constitué sous la forme d'un groupement d'intérêt public dont la première réunion s'est tenue le 24 septembre dernier. Le ministère de la ville participe à ce GIP.

3. Des projets pour l'après 2000

a) Les contrats de ville

L'action du ministère délégué semble donc être focalisée sur la préparation de la prochaine génération des contrats de ville (2000-2006) qui doivent être signés d'ici la fin de cette année.

Les nouveaux contrats de ville doivent dépasser l'échelle du quartier pour être élargis aux villes et aux agglomérations et doivent aller de pair avec une plus forte implication des conseils généraux. La participation des habitants à la définition et à la mise en œuvre des contrats doit être améliorée.

Les contrats de ville, conformément aux orientations fixées par le Premier ministre dans sa circulaire du 31 décembre 1998, ont été préparés au cours de 1999, dernière année de mise en œuvre du XIe Plan (1995-1999).

Votre rapporteur a été informé que, au cours du premier semestre 1999, les préfets de département ont engagé avec les collectivités locales susceptibles de s'inscrire dans le dispositif contrats de ville « *des diagnostics partagés* ».

Sur la base des premiers éléments de ces diagnostics, les préfets de région ont arrêté, en conférence administrative régionale, la liste des sites bénéficiaires à terme d'un contrat de ville. Un document commun d'orientation établi entre les partenaires au plan local a servi de base à la préparation du contrat proprement dit ; celle-ci a dû se dérouler au cours du deuxième semestre 1999.

Dans le même temps, en application de la circulaire précitée du Premier ministre, les préfets de département ont proposé aux conseils généraux la signature d'une convention particulière sur la politique de la ville qui pourra s'accompagner de la signature des contrats de ville. Selon la DIV, il apparaît que les conseils généraux ont bien été associés à la phase de préparation des contrats de ville. Les conseils régionaux détermineront leur participation à la politique de la ville dans le cadre des contrats de plan Etat-région (CPER) mais, d'ores et déjà, une partie d'entre eux sont partie prenante des travaux locaux.

Les contrats de ville 2000-2006 doivent constituer la procédure de contractualisation unique de la politique de la ville. Ils pourront concerner aussi bien des agglomérations que des villes petites ou moyennes, si la gravité des problèmes rencontrés dans ces aires urbaines, la capacité de mobilisation et de coopération des acteurs locaux ainsi que la qualité du projet collectif d'action solidaire le justifient ; ils reposeront dans toute la mesure du possible sur une démarche intercommunale, s'appuyant sur les établissements publics de coopération intercommunale ou sur une « intercommunalité de projet ».

Il faudra attendre la signature effective des contrats de ville pour savoir si ces engagements seront tenus.

b) Les grands projets de ville

Le Gouvernement -semble-t-il conscient de l'importance des attentes insatisfaites dans le domaine de la politique de la ville- a esquissé un nouveau dispositif, dont l'effet ne pourra se faire sentir qu'après 2000.

Ainsi, lors de son intervention aux Journées parlementaires du groupe socialiste du 27 septembre dernier, le Premier ministre, dans le cadre de ce qu'il qualifie de « *deuxième étape* » de son action, a déclaré vouloir engager un *programme de rénovation urbaine et de solidarité*. Celui-ci repose sur la future loi « urbanisme, habitat, transports » mais aussi sur la « *réalisation, sur cinq ans, de 50 « grands projets de ville » combinant projet urbain, projet social et projet de revitalisation économique dans les quartiers en difficulté* ».

Interrogé en commission sur le contenu de ces grands projets de ville (GPV) et leur différence par rapport aux grands projets urbains (GPU) lancés par Mme Simone Veil en 1993, M. Claude Bartolone les a caractérisés par l'ambition de leurs objectifs.

Les GPV doivent éviter le cloisonnement entre investissement et fonctionnement et « *penser la globalité des problèmes* » en prenant en compte les questions liées aux finances communales.

L'objectif est de traiter à la fois les difficultés internes au quartier, notamment par des interventions sur le foncier bâti, mais aussi les mécanismes d'exclusion sociale à l'échelle de l'agglomération.

Le GPV vise donc à assurer la synthèse entre les diverses dimensions de la politique de la ville, urbanisme, socio-culturelle, éducation, économique.

M. Claude Bartolone a précisé que les GPV devraient permettre de mobiliser entre 10 et 30 millions de francs par site par an, soit, compte tenu de l'effet de levier, **un engagement total de 300 millions de francs à 1 milliard de francs par an** sur la période des prochains contrats de plan.

Les GPV constituent un projet ambitieux mais ce n'est qu'au vu du nombre et de la liste des sites retenus que l'on saura si les crédits sont à la hauteur des objectifs affichés.

Les informations plus précises sur les GPV sont repoussées aux journées de Vaulx-en-Velin les 9 et 10 décembre prochains.

S'agissant du budget 2000, les crédits alloués aux GPV ne marquent pas une rupture par rapport aux anciens GPU. Les crédits de fonctionnement passent de 45 à 57 millions de francs alors que le nombre de grands projets devrait passer de 13 à 50 ; en investissement, le montant des autorisations de programme reste inchangé à 95,2 millions de francs. Une enveloppe de crédits exceptionnels doit être décidée lors d'un prochain CIV le 14 décembre prochain.

Votre rapporteur regrette que l'information sur les « détails » des GPV ait été repoussée au cours du mois de décembre alors que la présente discussion budgétaire aura été largement entamée.

Si l'on peut se féliciter que le Gouvernement tente enfin de mettre en place un mécanisme approprié pour les quartiers sensibles qui connaissent la situation la plus difficile, il est dommage néanmoins que ce dispositif intervienne si tardivement et qu'il se caractérise, au moment où l'on met en place le budget pour 2000, par une certaine imprécision.

4. Des attentes toujours fortes

Le programme national de renouvellement urbain apparaît d'autant plus tardif que les quartiers en difficulté présentent des indicateurs économiques et sociaux très dégradés et que l'attente des populations y est toujours forte.

a) *Des quartiers qui concentrent les difficultés*

La DIV a peu progressé quant à la connaissance statistique des quartiers sensibles. Il est précisé néanmoins que les données du recensement INSEE de 1999 sont actuellement en cours de traitement. Seul le dénombrement provisoire de la population des communes est actuellement disponible. Les données décrivant les caractéristiques des habitants des quartiers et de leur logement devraient être progressivement mises à disposition entre la fin du premier semestre 2000 et la fin du premier semestre 2001.

En 1997, la délégation interministérielle à la ville a fait réaliser par l'Institut national des statistiques et des études économiques (INSEE) une exploitation particulière du recensement général de la population de 1990 pour préciser et réactualiser la situation socio-démographique des zones urbaines sensibles (ZUS), des zones de redynamisation urbaine (ZRU) et zones franches urbaines (ZFU) instituées par la *loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville*. Ces données sont toujours les plus récentes qui soient disponibles.

Il est à noter que **quatre régions** représentent à elles seules **plus de la moitié de la population résidant dans un quartier prioritaire** : l'Ile-de-France (30 % des habitants des ZUS de la métropole), le Nord-Pas-de-Calais (9,2 %), Provence-Alpes-Côte d'Azur (8,6 %) et Rhône-Alpes (8,5 %).

La population des quartiers identifiés dans les contrats de ville est de **6,5 millions de personnes**, pour 17 millions d'habitants dans les communes signataires des contrats de ville.

En métropole, la population de ces quartiers est de 4.688.000 habitants dans les ZUS (soit 8,2 % de la population française), 3.238.000 dans les ZRU (soit 5,6 % de la population française) et 724.000 dans les ZFU (soit 1,4 % de la population française).

Le taux de chômage moyen est de 18,9 % dans les ZUS, de 20,6 % dans les ZRU et de 21,3 % dans les ZFU. Le chômage touche particulièrement les jeunes : en mars 1990, le taux de chômage des jeunes de 15 à 24 ans s'élevait à 28,5 % dans les ZUS, 30,2 % dans les ZRU et 31,2 % dans les ZFU alors que ce même taux était de 21,1 % dans l'ensemble des agglomérations où se situent ces quartiers et de 19,9 % pour la France métropolitaine.

Taux de chômage dans les quartiers prioritaires

(en pourcentage)

	ZUS	ZRU	ZFU	Agglomérations ayant une ZUS
Taux de chômage des 15 à 59 ans (hommes)	15,4	16,6	17,0	7,9

Taux de chômage des 15 à 59 ans (femmes)	23,5	25,8	27,0	10,4
Taux de chômage des 15 à 24 ans (hommes)	24,1	25,4	26,3	17,2
Taux de chômage des 15 à 24 ans (femmes)	33,5	35,6	36,1	24,7
Taux de chômage (ensemble)	18,9	20,6	21,3	11,6

Source : recensement de la population de 1990, INSEE - « INSEE- Première » n° 573 - avril 1998.

Enfin la part des ménages dont la personne de référence est de **nationalité étrangère** est en moyenne de 16 %, soit le double du taux prévalant dans l'ensemble des agglomérations.

Toutefois, cette moyenne recouvre une grande variabilité des situations locales, allant d'une absence de sur-représentation par rapport à la réalité communale (pour environ une ZUS sur 10) à des situations où la proportion de ménages étrangers dans la ZUS est plus de **trois fois plus élevée** que sur l'ensemble de la commune (dans un peu plus de 10 % des cas).

Par ailleurs, en 1993-1994, l'INSEE a réalisé une étude sur 500 quartiers dits « sensibles » qui dresse un inventaire des handicaps économiques sociaux et culturels de ces quartiers et montre que l'exclusion est un phénomène social avant d'être urbain¹.

Tous les indicateurs sociaux ne sont pas « alarmants » dans chacun des quartiers, mais ces derniers présentent bien, en moyenne, **un profil dégradé** aussi bien par rapport à l'agglomération dont ils font partie qu'en comparaison de la moyenne nationale : ainsi, 45 % des jeunes de 16 à 25 ans vivent-ils dans un ménage touché par le chômage contre 24 % en moyenne nationale ; l'habitat est souvent de médiocre qualité : la mauvaise isolation acoustique concerne 59 % des habitations dans les quartiers contre 31,6 % en moyenne nationale.

Le poids de l'aide sociale dans les revenus est particulièrement important : pour 26,1 % des ménages, les prestations sociales représentent plus du quart des revenus déclarés contre 13,6 % en moyenne nationale.

Enfin, il est frappant de constater que 66 % des habitants se sentent en sécurité dans un quartier sensible contre 86,2 % en moyenne nationale.

¹ *Les conditions de vie dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, par M. Philippe Choffel, in Données urbaines, ouvrage collectif, collection Villes, éditions Anthropos.*

b) Les attentes des populations

A l'occasion des rencontres nationales des acteurs de prévention de la délinquance, la DIV a fait réaliser un sondage par la SOFRES auprès des habitants dans les quartiers, sur les points à améliorer dans les quartiers.

Ce travail présente un double intérêt.

Tout d'abord, il illustre que le discours pessimiste des experts de la politique de la ville, eux-mêmes sondés à travers un échantillon particulier, ne se situe pas en phase avec la réalité des sentiments exprimés par les habitants sur le terrain. Il arrive parfois que « le pessimisme » des experts mette en scène une vision du quartier « complètement décalée » par rapport à celle que renvoient les habitants eux-mêmes.

Par ailleurs, ce sondage est intéressant en ce qu'il souligne la réalité de la perception des besoins des habitants sur le terrain.

Question : dites-moi si vous considérez comme essentiel, important, secondaire ou inutile chacun des points suivants dans le quartier dans lequel vous habitez ?

	Essentiel %	Important %	Secondaire %	Inutile %	NSP ⁽¹⁾ %
La sécurité	58	37	3	1	1
L'emploi dans le quartier ou à proximité	57	35	4	2	2
La propreté	53	40	4	3	-
Les écoles	44	37	7	5	7
Les espaces verts	39	41	13	6	1
Les équipements sportifs et culturels	39	41	12	5	3
La beauté des bâtiments	38	39	16	6	1
Le niveau du bruit	37	40	14	8	1
Les transports en commun	36	35	14	12	3
La qualité de votre logement	35	40	13	10	2
Les commerces	35	38	16	10	1
La circulation et le stationnement	33	38	18	9	2
Les relations avec votre voisinage	31	37	17	14	1
La diversité des habitants	31	34	17	12	6

Source : Sondage SOFRES mars 1999

(1) Ne se prononcent pas

Les habitants des quartiers considèrent d'abord comme « *essentiel* » d'améliorer les deux points suivants : la sécurité (à 58 %), l'emploi dans le

quartier ou à proximité (à 57 %). Or, dans ces deux domaines, le jugement sur l'action du Gouvernement ne peut que rester nuancé.

B. EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ, LE GOUVERNEMENT APPORTE DES AMORCES DE RÉPONSE DONT L'EFFICACITÉ RESTE À PROUVER

En matière de sécurité, le Gouvernement apporte des amorces de réponses en termes de police de proximité, de prévention de la délinquance et de médiation par les emplois-jeunes, dont il est encore impossible de mesurer l'efficacité.

1. Une violence urbaine persistante

Les statistiques de la délinquance et de la criminalité publiées en février 1999 ont fait apparaître une tendance à la hausse des infractions en 1998, avec une progression de + 2,78 % des crimes et délits contre les personnes, qui contraste avec le ralentissement observé de 1994 à 1997.

Bien que l'on ne dispose pas de statistiques spécifiques sur les quartiers sensibles, il n'est pas anormal de penser que le même phénomène y est également observé.

Globalement les statistiques de la délinquance et de la criminalité montre une hausse de (+ 2,06 %) avec une augmentation forte de certaines infractions notamment celles liées au trafic de stupéfiants (+ 3,67 %) les vols violents avec arme à feu (+ 5,52 %) et les vols simples (+ 6,15 %).

Il existe cependant divers travaux menés par la Direction Centrale des Renseignements généraux (DCRG) du ministère de l'intérieur sur les phénomènes de violence urbaine. Bien que ces études n'aient pas vocation à être rendues publiques, la presse s'en fait régulièrement l'écho. Ainsi, plus de 26.000 incidents auraient été recensés en 1998 dans les zones urbaines soit 10.000 de plus qu'en 1997. 8.000 de ces incidents concerneraient des incendies de voiture¹. Selon un autre rapport de la même source, le nombre de quartiers touchés par les violences urbaines serait de 818 contre 485 en 1993². Parmi eux, 172 quartiers seraient considérés comme « très durs ».

Ces informations sont communiquées sous les réserves d'usage car les rapports précités n'ont pas été rendus publics.

¹ *Le Figaro*, samedi 23 janvier 1999

² *France-soir*, vendredi 2 juillet 1999

Votre rapporteur a donc demandé à la DIV de lui communiquer les éléments recueillis par la DCRG sur l'insécurité dans les quartiers sensibles. Tout en restant très vague, le contenu de la réponse reprise dans l'encadré ci-après montre bien la multiplication de phénomènes relativement inquiétants.

Les éléments transmis par la DIV sur les travaux conduits par les Renseignements Généraux

Les renseignements généraux ont été amenés à forger un instrument de mesure pour recenser les *phénomènes de violence urbaine*. Leur volonté était de mettre en place un observatoire de la violence, analyser les données, devenir un instrument de recherche et de prévision, et fournir aux autres services de police des outils conceptuels qui leur soient utiles. Cette échelle, qui comprend huit degrés, permet de décrire les phénomènes observés sur le terrain et de les traduire selon leur degré de gravité, selon la progression suivante : vandalisme et délinquance en bande ; attaques furtives, verbales ou gestuelles contre l'autorité ; agressions physiques contre des représentants de l'autorité ; attroupements et « caillassages » à l'encontre de la police ; agressions physiques contre les policiers ; aggravation des agressions physiques et « jeux » meurtrier ; mini-émeutes ; émeutes.

Ce qu'il est convenu de nommer « émeutes » ne se produit jamais *ex nihilo* : ces dernières sont précédées de nombreuses prémisses et apparaissent dans des quartiers où certaines formes de violence sont déjà devenues des habitudes et ont fini par imposer une sorte de climat hors norme.

Ce postulat s'inscrit au cœur de la classification par les Renseignements généraux des violences urbaines, qui établit une progressivité entre des événements hétérogènes. Ces derniers sont ensuite corrélés avec d'autres catégories d'événements ou de phénomènes, comme la présence d'une économie souterraine liée à un trafic de drogue. On sait ainsi, par exemple, que la diminution des violences dans un quartier s'explique par sa « sanctuarisation » : la violence d'un quartier passe d'un mode ludique et spontané à une fonction instrumentalisée lorsque l'emprise croissante des trafics en tout genre développe une logique de profit. Les dealers qui contrôlent les trafics évitent d'attirer l'attention de la police sur leur quartier.

Dans le même ordre d'idées, le danger du « communautarisme » constitue un péril pour un quartier, car il peut, dans certains cas, servir de passerelle entre une idéologie à base confessionnelle et des activités délinquantes. Les violences « gratuites », irrationnelles, qui s'ensuivent peuvent alors être la première étape de la structuration hors des lois de la République d'un certain nombre d'individus exerçant peu ou prou une forme de contrôle social ou communautaire sur le quartier. Dans ce cadre, la violence urbaine devient également, au travers du prisme des médias, une scène de théâtre où rivalisent les bandes de diverses cités, dans une véritable course au spectaculaire. Il peut devenir légitime, voire normal, aux yeux de certains jeunes délinquants, dans ce contexte, de lancer des pierres sur les voitures de police ou les camions de pompiers. Chacun joue son rôle, sur la scène des théâtres urbains de la Saint-Sylvestre par exemple, où, avant le déclenchement du moindre incident, les autres acteurs de la pièce, les journalistes et les forces de l'ordre sont massivement présents. La surenchère à laquelle se livrent certains jeunes devant des caméras ou lors d'entretiens est révélatrice de ce jeu de rôle, qui ne doit rien au virtuel, et qui transparait ensuite lors des auditions succédant à leur interpellation.

Mais cette vision n'est pas générale ; les Renseignements Généraux prennent bien garde de ne pas oublier la diversité des habitants des banlieues, de leurs engagements, de leurs croyances et de leurs actes. « Taguer » une boîte à lettres et brûler une voiture ne renvoie pas forcément à un phénomène avéré de violence urbaine ; la ligne

de partage reste en ce domaine parfois ténue. C'est donc à dessein que la Direction Centrale de la Sécurité Publique s'est dotée d'un logiciel d'analyse des phénomènes constatés, qui, passés au crible de 18 critères d'analyse, peuvent enfin être ou non qualifiés à bon escient.

Votre rapporteur souligne que la violence urbaine est aggravée par plusieurs phénomènes particulièrement préoccupants.

Tout d'abord, la violence tend à se diffuser par un phénomène de « tache d'huile », dans les territoires limitrophes, notamment **les espaces périurbains à vocation agricole** ainsi que dans des **communes urbaines moyennes** jusqu'alors épargnées.

Un autre aspect inquiétant est celui de **la montée de la délinquance des mineurs** qui sont impliqués dans une affaire sur cinq aujourd'hui, au lieu d'une sur dix en 1972 : 21 % des infractions donnent lieu à la mise en cause de mineurs en 1998 contre 10 % en 1972. 45 % des vols avec violence sont le fait de délinquants âgés de moins de 18 ans.

A cela, s'ajoute le développement des **phénomènes de constitution de bande**, c'est-à-dire de regroupement plus ou moins fluctuant formé autour de meneurs et sans véritable hiérarchie, dont l'objectif commun est la défense du territoire et souvent le trafic de stupéfiants. Il y a lieu de se demander si certains quartiers ne sont pas entrés dans une dérive mafieuse visant notamment au contrôle d'une économie parallèle de la drogue.

De surcroît, **la prolifération non maîtrisée des armes**, y compris en milieu scolaire, apparaît particulièrement intolérable.

Enfin, le développement des violences et des **agressions à l'égard des agents des services publics** dans les quartiers difficiles et, d'une manière générale, à l'égard de toutes les professions en contact avec le public, est inacceptable.

Des mairies, des organismes de réinsertion sociale ou des caisses de retraite, les Assedic, les CAF doivent aujourd'hui prévoir des stages pour former leur personnel à la « gestion des conflits », voire assurer un suivi psychologique des victimes d'agression.

2. Les réponses partielles du Gouvernement

a) *Les mesures annoncées par le Conseil de sécurité intérieure*

Votre rapporteur avait souligné dans son avis de l'année dernière, combien la question d'un renforcement de la sécurité dans les quartiers sensibles était nécessaire. Il avait considéré que la priorité mise en avant par le ministre délégué quasi-exclusivement sur les mesures de prévention de la délinquance semblait insuffisante face à l'ampleur de la tâche.

De fait, le Gouvernement a dû se saisir du dossier de la délinquance des mineurs au cours de la réunion du Conseil de sécurité intérieur (CSI) du 27 janvier 1999 alors que les agressions répétées de conducteurs d'autobus dans les zones péri-urbaines, ou les incendies de voitures à Toulouse, Strasbourg, ou Givors, avaient remis le dossier au premier plan de l'actualité.

Ce Conseil avait été précédé, semble-t-il, d'un débat entre la ministre de la Justice et le ministre de l'Intérieur sur le devenir de l'ordonnance de 1945 qui donne une primauté au traitement social de la délinquance juvénile sur la sanction pénale.

Au cours du conseil de sécurité intérieure, après avoir rappelé que « *la prévention et la répression devaient être utilisées toutes deux* », M. Lionel Jospin a annoncé plusieurs mesures dont on retiendra ici celles qui peuvent avoir le plus d'effet sur l'insécurité dans les quartiers sensibles :

- assurer une présence effective de la police dans les quartiers et les lieux sensibles : **7.000 policiers ou gendarmes** doivent être affectés sur trois ans dans les circonscriptions les plus difficiles des 26 départements où la délinquance est la plus forte ; la **police de proximité** doit être développée avec l'ouverture de commissariats territorialisés dans 30 départements ; 9 nouveaux postes de police doivent être ouverts dans les gares d'Ile-de-France ; 30 nouvelles **maisons de justice et du droit** (MJD) doivent être créées en 1999 en plus des 29 qui existent déjà en zone sensible ;

- sur le plan judiciaire, l'objectif est de « combattre l'impunité par tous les moyens » : le nombre de **sûretés départementales** doit passer de 14 à 26, soit 12 de plus ; 50 **centres de placement immédiat** strictement contrôlés doivent être créés d'ici 2001 pour éloigner, dans l'attente de leur jugement, les mineurs les plus difficiles ; 100 **centres éducatifs renforcés** doivent être créés d'ici la fin 2000, soit 77 de plus que prévu ; 1.000 emplois d'éducateurs doivent être mis en place d'ici 2001 ainsi que 50 emplois de juges pour enfants, 25 de substituts des mineurs et 80 de greffiers spécialisés ;

- sur le plan scolaire, le principe est de préserver l'école et d'amplifier les actions en faveur de la jeunesse avec le recrutement de 10.000 aides éducateurs supplémentaires, et l'augmentation du nombre de classes-relais de 130 à 250.

Lors de l'audition du ministre délégué, votre rapporteur s'est interrogé sur l'état d'avancement du programme annoncé le 27 janvier. En effet, **au-delà de l'effet d'annonce indéniable, il est essentiel de savoir si la situation a réellement changé sur le terrain.** Or, votre rapporteur ne peut que faire part d'une certaine perplexité : à la fin de 1999, le programme est loin d'être achevé.

Trois points méritent d'être soulignés :

Une question essentielle posée par les élus locaux est celle d'une **présence policière** renforcée : la réponse faite portant sur le redéploiement de 700 gendarmes et 1.200 policiers correspond, certes, à l'objectif fixé par le Gouvernement en 1999 ; il reste que ce chiffre est encore trop faible par rapport à l'objectif de 7.000 policiers supplémentaires annoncés d'ici 2001. Un effort d'anticipation aurait été bienvenu.

Concernant la **police de proximité**, 5 sites pilotes et 59 sites d'expérimentation semblent bien ouverts en 1999 dans 33 départements. Cela étant, la mission de la police de proximité, telle que précisée au Conseil des ministres du 19 mai 1999, ne semble pas éloignée de ce qui est attendu du fonctionnement normal d'un commissariat de police, à savoir assurer une présence visible, rassurante et dissuasive de l'autorité publique, une information des citoyens et le rappel à la loi, la réception des plaintes ou témoignages, le premier niveau d'assistance et d'aide, la verbalisation des contrevenants. Le but est de conforter ces missions par la mise en place d'un « accueil du public personnalisé » dans les locaux de police, un « partenariat actif » avec tous les autres acteurs des contrats locaux de sécurité et, enfin, une « véritable participation » aux instances locales de concertation.

En tout état de cause, le chiffre de 64 sites de police de proximité doit être mis en relation avec les 1.310 quartiers recensés dans les contrats de ville et les 750 zones urbaines sensibles : il est urgent de passer de l'expérimentation à la généralisation.

S'agissant de la **délinquance des mineurs**, la création de centres de placement immédiat semblait constituer une mesure novatrice et il a été annoncé en commission que 10 unités éducatives renforcées (sur 100 annoncées) et 15 centres de placement immédiat (sur 50 annoncés) « étaient programmés pour la fin de l'année ». Cet objectif semble encore insuffisant, d'autant que « programmé » ne veut pas dire « ouvert ».

Enfin, on observera que sur les 30 MJD annoncées, 9 seulement seront ouvertes avant la fin de l'année.

Malgré la publicité qui lui a été donnée, le plan de sécurité du 27 janvier 1999 est loin d'être arrivé à terme.

L'avantage des programmes pluriannuels est qu'ils permettent un effet d'annonce important : mais encore faut-il ne pas décevoir les attentes ainsi suscitées.

b) Les mesures prévues au titre de la prévention de la délinquance

Au cours des rencontres nationales des acteurs de la prévention de la délinquance, le 18 mars dernier à Montpellier, M. Claude Bartolone a annoncé une **réforme des conseils communaux et départementaux de prévention de la délinquance.**

Les nouveaux « conseils locaux de prévention et de sécurité » pourront couvrir un quartier, une commune ou une agglomération selon les nécessités déterminées localement. Ils seront l'instance unique d'élaboration des contrats locaux de sécurité et auront vocation à s'inscrire dans les contrats de ville.

Le niveau départemental devra assurer plus fortement la mise en cohérence des actions et des moyens des services de l'Etat ainsi que la mobilisation des conseils généraux.

Les conseils locaux de prévention et de sécurité devront « *impliquer réellement les habitants à tous les stades* » : celui du diagnostic, de la mise en œuvre de l'action, de son évaluation.

Pour assurer la cohérence de l'action des différents partenaires, sera institué un chef de projet, « *véritable cheville ouvrière* » de l'animation, du suivi et de l'évaluation des contrats locaux de sécurité et des autres programmes de prévention de sécurité.

Une **circulaire du 7 juin 1999** a ainsi détaillé les nouvelles orientations au titre de la prévention dans les domaines de la participation des habitants au diagnostic et à l'élaboration des politiques publiques de prévention et de sécurité, des réseaux de veille éducative et préventive et du développement de la médiation sociale.

D'autre part, des formations spécifiques des intervenants ont été mises en place par le ministère de la ville. Il s'agit de formations pluridisciplinaires sur le thème des mineurs délinquants ainsi que d'un programme national de formation d'animateurs chargés de soutenir les acteurs locaux, en particulier les agents des services publics, confrontés aux violences urbaines.

Votre rapporteur souligne que les mesures de renforcement du dispositif de prévention n'ont de sens que si elles vont de pair avec une amélioration concrète de la présence policière sur le terrain et une efficacité accrue de leurs résultats. A cet égard, il faudra savoir si les mesures annoncées en mars 1999 sont bien de nature à rasséréner les habitants des quartiers sensibles.

c) Le concours des collectivités locales et des organismes d'HLM

La politique de sécurité publique du Gouvernement passe également par une sollicitation accrue des communes et des organismes d'HLM pour déployer des personnels assurant une présence effective sur le terrain.

- Concernant les collectivités locales, l'instrument essentiel de partenariat est constitué par les **contrats locaux de sécurité (CLS)**.

Mis en place il y a deux ans par une circulaire interministérielle du 28 octobre 1997, complétée par la circulaire interministérielle du 7 juin 1999, le CLS est élaboré et signé conjointement par le préfet, le procureur de la République et le ou les maires concernés. D'autres partenaires tels que le parquet, l'éducation nationale et les services déconcentrés de l'Etat peuvent également participer aux actions du CLS. La conclusion du contrat passe par l'élaboration d'un diagnostic et la détermination d'un ensemble d'actions dans les domaines de la police de proximité, la prévention de la délinquance, l'aide aux victimes, la prévention de la récidive, etc.

300 contrats ont été signés en novembre 1999. Sur les 289 contrats conclus au 31 août 1999, 140 concernaient des communes situées dans 26 départements très sensibles. 89 contrats étaient intercommunaux.

Le CLS est très utilisé dans le cadre de la politique de la ville. 79 % des CLS concernent des sites relevant de la géographie de la politique de la ville dont 47 % en contrat de ville.

Le CLS repose sur **une démarche « partenariale »** qui suppose un engagement des communes à contribuer au financement de la rémunération d'agents locaux de médiation sociale (ALMS) : ces derniers constituent des personnels, non armés, chargés d'assurer une présence sur le terrain. Recrutés dans le cadre des emplois-jeunes, ils sont pris en charge à 80 % par un financement d'Etat.

En contrepartie, la police nationale s'engage à améliorer la présence policière soit par des redéploiements, soit par des créations, notamment d'emplois d'adjoints de sécurité (ADS), qui relèvent également de la catégorie des emplois-jeunes.

Contrairement aux ALMS, les ADS sont armés. Ils bénéficient d'une formation portée à 8 semaines depuis le 16 août 1999.

Il convient de rappeler qu'au début du mois d'août 1999, le nombre d'ADS était évalué à 12.599. 3.450 agents supplémentaires devraient être recrutés en 2000.

En contrepartie, ce sont 6.500 ALMS qui sont sur le terrain en juin 1999. Leur nombre est estimé à 8.500 dans l'ensemble des CLS signés.

- D'autre part, il faut souligner le travail positif accompli par les « correspondants de nuit », recrutés par certains offices d'HLM dans les quartiers sensibles.

Ces correspondants ont vocation à relayer au cours de la nuit, à partir de 21 heures, les personnels des OPHLM et les gardiens qui cessent leur activité. Les bailleurs sociaux cherchent ainsi à apporter une certaine sécurisation nocturne et à mettre en place une solidarité de proximité par une présence humaine. Les correspondants de nuit servent à la fois à signaler les dégradations, à apporter une aide exceptionnelle à des personnes en situation de détresse (crise alcoolique, dépression,...) et à jouer un rôle de médiation sociale pour désamorcer des situations conflictuelles (incivilités, difficultés de voisinage, rassemblement bruyant de jeunes). Un colloque organisé à Rennes le 27 avril 1999 a opportunément mis la lumière sur le rôle très utile de ces correspondants.

Ce nouveau service a été mis en place dans le cadre de la convention portant sur le recrutement de 2.000 emplois-jeunes conclue le 15 juillet 1999 entre l'UNFOHLM et l'Etat.

950 des emplois en question sont effectivement des emplois de médiation sociale. 250 au demeurant sont contractualisés. 20 % de la rémunération des correspondants de nuit sont donc à la charge des organismes d'HLM qui les emploient : ces derniers réclament parfois une participation des locataires, ce qui soulève des interrogations puisque cela revient à faire financer un élément de sécurité qui devrait être assuré par l'Etat et non par un prélèvement supplémentaire pour des familles modestes. Des formules existent qui permettent la prise en charge du coût par l'utilisateur, la commune et l'organisme bailleur.

Les réponses apportées par le Gouvernement en matière de délinquance et d'incivilité urbaine reposent largement -sinon quasi-exclusivement selon certains observateurs- sur la présence des emplois-jeunes. Mais, outre que leur inexpérience et les limites assignées à leur mission ne leur permettent pas de se substituer à des policiers confirmés,

la formule présente également la particularité de transférer certaines charges vers les communes ou les organismes bailleurs.

C. DANS LE DOMAINE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, LES RÉTICENCES EXPRIMÉES À L'ÉGARD DU PACTE DE RELANCE POUR LA VILLE NE DÉBOUCHENT SUR AUCUNE SOLUTION ALTERNATIVE

En matière économique, M. Claude Bartolone a confirmé ses réticences à l'égard du dispositif d'exonérations spécifiques prévu par le pacte de relance pour la ville, sans dessiner pour autant de véritable alternative.

1. Un constat critique prématuré sur l'effet du pacte de relance pour la ville

a) Le dispositif du pacte de relance pour la ville

Au sein de la géographie prioritaire de la politique de la ville, *la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville* a prévu un dispositif fiscal spécifique dans les zones de redynamisation urbaine (ZRU) et les zones franches urbaines (ZFU).

Il convient de rappeler que les 214 contrats de ville conclus dans le cadre du XI^e Plan (1994-1999), ont concerné 771 communes signataires et 1.300 quartiers, dont 930 quartiers prioritaires périphériques, 112 centres villes et 195 quartiers sensibles à traiter préventivement.

Au sein de cet ensemble, une liste de 750 zones urbaines sensibles (ZUS) détermine les grands ensembles et quartiers d'habitat dégradé souffrant d'un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi.

• Les ZRU correspondent à des zones présentant des difficultés à partir de plusieurs critères à savoir, la population, le taux de chômage, la proportion de jeunes de moins de 25 ans, la proportion de jeunes sortis du système scolaire sans diplôme et le potentiel fiscal des communes de rattachement.

416 ZRU (dont 20 dans les DOM) ont été sélectionnées dans 343 communes et 76 départements parmi les 750 ZUS¹.

¹ Décrets n^{os} 96-1157 et 96-1158 du 26 décembre 1996 fixant la liste des zones de redynamisation urbaine en métropole et dans les DOM et décret n° 96-1159 du 26 décembre 1996 définissant l'indice synthétique de sélection des zones de redynamisation urbaine en métropole.

Le dispositif visant à conforter ou à recréer de l'activité économique dans ces quartiers très défavorisés, est constitué pour l'essentiel d'exonérations fiscales et sociales accordées aux entreprises.

Les mesures applicables en ZRU sont les suivantes :

- exonération, compensée par l'Etat, de taxe professionnelle, pour les établissements nouveaux, ou déjà existants, pendant cinq ans sur la totalité de la base imposable, plafonnée à 1 million de francs pour la création ou l'extension, et à 500.000 francs pour les établissements existants (*art. 1466 A I ter, du code général des impôts*),

- exonération d'impôt sur les bénéfices, totale les deux premières années puis dégressive les troisième, quatrième et cinquième années, sans plafonnement, pour les entreprises nouvelles (*art. 44 sexies du code général des impôts*),

- exonération de taxes foncières sur les propriétés bâties, pendant deux ans, pour les entreprises nouvelles ou les établissements créés ou repris à une entreprise en difficulté (*art. 1383 du code général des impôts*),

- exonération sur douze mois des charges sociales patronales du quatrième au cinquantième salarié pour les entreprises nouvelles ou existantes sur une fraction de salaire n'excédant pas 1,5 fois le SMIC.

• Les zones franches urbaines (ZFU) ont été déterminées, après appel à projet, parmi les quartiers de plus de 10.000 habitants présentant les caractéristiques les plus dégradées en termes de chômage des jeunes, de qualification professionnelle ou de ressources des communes.

Les ZFU, qui bénéficient des exonérations fiscales et de charges sociales les plus importantes, sont au nombre de 44, dont 38 en métropole et 6 dans les départements d'outre-mer. Elles sont déterminées par le législateur qui en a fixé la liste en annexe à la *loi n° 96-987 du 14 novembre 1996*. La délimitation de ces zones a été fixée par deux décrets du 26 décembre 1996¹.

L'effort de l'Etat est particulièrement concentré et repose sur des mesures d'exonération fiscale et sociale renforcées :

- exonération compensée par l'Etat de taxe professionnelle pour les établissements nouveaux ou déjà existants ou étendus, pendant cinq ans, sur la totalité de la base imposable, plafonnée à 3 millions de francs (*art. 1466 A I quater du code général des impôts*),

- exonération d'impôt sur les bénéfices totale pendant cinq ans, avec plafonnement à 400.000 francs par an, pour les entreprises nouvelles ou existantes (*art. 44 octies du code général des impôts*),

¹ Décret n° 96-1154 du 26 décembre 1996 portant délimitation de zones franches urbaines dans certaines communes et décret n° 96-115 du 26 décembre 1996 portant délimitation de zones franches urbaines dans certaines communes des départements d'outre-mer.

- exonération de taxes foncières sur les propriétés bâties pendant cinq ans (*art. 1383 A du code général des impôts*),

- exonération des charges sociales sur douze mois des charges sociales patronales du quatrième au cinquantième salarié pour les entreprises nouvelles ou existantes sur une fraction de salaire n'excédant pas 1,5 fois le SMIC.

b) Un jugement critique

Le bilan des 18 premiers mois de la loi du 14 novembre 1996 précitée a été présenté dans un rapport au Parlement en mars dernier¹. Ce rapport ne présente pas un ensemble de données statistiques exhaustives et homogènes mais il est établi à partir de la synthèse de missions d'enquête confiées à trois corps d'inspection générale, ceux de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), de l'Inspection générale des finances (IGAF) et de l'Inspection générale de l'Administration (IGA). Il s'agit d'une analyse qualitative plus que statistique.

Ce rapport estime que les ZRU et les ZFU n'auraient eu qu'un impact limité sur l'emploi en 1997, première année d'application de la loi, alors que le coût des dispositifs serait en moyenne relativement élevé.

Concernant les 416 ZRU, le nombre d'embauches exonérées s'élève à 2.345 en 1997, soit environ 6 embauches par ZRU. Il est souligné néanmoins que l'absence de réserves foncières sur la quasi-totalité des ZRU constitue un facteur limitant l'attractivité du dispositif.

S'agissant des 44 ZFU, la progression de l'emploi serait en revanche nettement plus marquée puisqu'elle serait de l'ordre de 9.000 embauches en 1997.

Le rapport indique qu'un certain nombre d'emplois sont transférés tout en admettant qu'un décompte précis n'est pas toujours aisé.

Présentant ce rapport à la presse le 4 mars dernier, M. Claude Bartolone a indiqué que le Gouvernement respecterait ses engagements envers les collectivités locales et les entreprises jusqu'à expiration du dispositif mais que celui-ci ne serait pas reconduit au-delà de 2006.

Il a été confirmé devant votre commission que les entreprises installées en ZFU et en ZRU pourraient continuer à disposer de mesures d'exonérations fiscales et sociales dérogatoires jusqu'au terme prévu par la loi de novembre 1996. Dans les ZRU, les droits seront ouverts jusqu'au

¹ *Bilan des zones franches urbaines et des zones de redynamisation urbaine - Rapport au Parlement en application de la loi du 24 novembre 1996 présenté au nom du Gouvernement par Claude Bartolone.*

31 décembre 2001 et les dernières exonérations interviendraient donc le 31 décembre 2002. Pour ce qui concerne les ZFU la durée d'exonération est de cinq ans. Les dernières exonérations interviendraient le 31 décembre 2006.

Par ailleurs, le ministre a annoncé diverses mesures dites de « moralisation » que votre rapporteur préfère qualifier de mesures « d'amélioration » du pacte de relance pour la ville, dans la mesure où ce dernier, voté par le Parlement sous le contrôle du Conseil constitutionnel, n'a jamais eu pour objet de mettre en place un dispositif « immoral ».

Les mesures annoncées porteraient sur les thèmes suivants :

- réduction de moitié des exonérations de charges sociales pour les emplois simplement transférés et interdiction du bénéfice des exonérations aux entreprises ayant licencié dans l'année ayant précédé le transfert ;

- interdiction du bénéfice des aides pour les transferts d'entreprises et d'emploi d'une ZFU vers une autre ZFU ;

- instauration d'une durée minimum de travail hebdomadaire pour les contrats de travail relatifs à l'embauche de résidents des quartiers.

Sans préjuger de l'examen de ce texte par le Sénat, votre commission n'est pas défavorable au principe de **la mise en place de mesures d'amélioration du pacte de relance de la ville**, dès lors que celles-ci correspondent bien au but qui leur est assigné. S'agissant d'un dispositif nouveau, il est naturel que des modifications soient apportées au vu des résultats d'évaluations locales.

Pour autant, la décision du Gouvernement d'abandonner la poursuite du dispositif fiscal spécifique aux quartiers semble fondée sur un constat prématuré.

c) Un constat prématuré

Tout d'abord, le rapport ne reflète que l'année 1997, qui était la première année d'application du dispositif, dans un contexte où **une incertitude était entretenue par la nouvelle majorité sur le sort du dispositif du pacte**.

De plus, comme le reconnaît le rapport d'évaluation, le dispositif « *n'a pu produire que des effets limités sur l'emploi compte tenu de la croissance connue en France, durant cette période, et du chômage massif auquel sont confrontés les habitants de ces quartiers* ».

Par ailleurs, l'étude présente très largement **des chiffres agrégés** alors que **les résultats des ZRU et des ZFU sont contrastés**. En particulier, le dynamisme du bassin d'emploi, mais surtout l'existence d'un projet de développement du quartier et de la ville, piloté sous le contrôle des élus locaux, joue pour beaucoup et explique les résultats plutôt honorables constatés à Nantes, Garges-Sarcelle, Meaux, Vaulx-en-Velin, Lille-Roubaix.

En fait, le rapport d'évaluation met en évidence **trois facteurs** liés à l'environnement des zones franches qui **expliquent la diversité des résultats** :

- le dynamisme économique de l'agglomération et du bassin d'emploi environnant ;

- l'existence d'un projet de développement du quartier et de la ville : en particulier, la reconstruction ou le développement d'une zone commerciale joue un rôle d'accélérateur considérable pour le succès de la zone franche ;

- l'existence de réserves foncières dans la zone : les possibilités ouvertes au sein des seuls locaux d'habitation pour les implantations d'entreprise sont souvent insuffisantes.

Les collectivités locales sont souvent conscientes de ces lacunes et tentent d'y remédier par une politique d'investissement. **Mais il s'agit d'un effort de longue haleine qui ne portera ses fruits qu'à échéance de quelques années.**

A cet égard, il est particulièrement regrettable de constater le retard avec lequel le Gouvernement a effectivement mis en place l'établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) qui devait justement faciliter les interventions de remembrement des espaces commerciaux et artisanaux.

En tout état de cause, **il est beaucoup trop tôt pour porter un jugement définitif sur le dispositif**. Il est souligné dans le rapport lui-même que *« les effets en termes d'emploi vont se renforcer dans l'avenir, de nombreuses collectivités locales ayant réalisé des aménagements permettant d'atteindre de nouvelles activités et emplois »*.

S'agissant du coût, il convient de rappeler qu'il s'agit pour les emplois nouvellement créés, non pas de subventions, mais d'exonérations d'impôt sur des richesses qui n'auraient peut-être pas été générées en l'absence d'une aide spécifique.

Pour toutes ces raisons, **il apparaît nécessaire d'apprécier le dispositif dans la durée et de ne pas porter de jugement hâtif sur son avenir.**

Conclure d'ores et déjà à la non-reconduction du dispositif, c'est anticiper sur une décision qui peut encore être révisée et faire peser, en tout état de cause, une suspicion à l'égard d'un mécanisme qui commence seulement à entrer en régime de croisière.

2. L'absence d'une véritable alternative

Au-delà de la disparition annoncée des ZRU et des ZFU à l'horizon 2002, les solutions alternatives tardent à se dessiner.

Le 5 mars 1999, une mission parlementaire a été confiée à Mme Chantal Robin Rodrigo, députée des Hautes-Pyrénées et M. Pierre Bourguignon, député de Seine-Maritime afin de préparer un nouveau rapport sur le volet économique de la politique de la ville. Celui-ci, intitulé « *le territoire de la cité au service de l'emploi* », a été remis au Premier ministre le 1^{er} juin 1999. Selon M. Claude Bartolone, le rapport propose « *de mettre à disposition des acteurs locaux une boîte à outils complète et adaptée à chaque territoire* »¹.

A la lecture du résumé des propositions (cf ci-après), l'inquiétude de votre rapporteur est que la « boîte à outils » apparaisse si complète que les décideurs ne sachent quel instrument retenir, pour faire face efficacement à leurs besoins.

Pour l'instant, le ministre délégué semble dans le domaine économique s'en tenir à des déclarations relativement vagues et imprécises. Il est indiqué ainsi que « *l'enjeu n'est pas de prôner un développement économique, comme la précédente majorité a tenté de le faire (...), il s'agit d'intégrer les quartiers dans le flux économique des villes et des agglomérations* ».¹

Même si la formule est séduisante, on ne voit toujours pas ce que le ministère compte faire pour la mettre en pratique.

¹ Espace Social Européen du 12 juillet 1999.

LES QUARANTE DEUX PROPOSITIONS DU RAPPORT
DE Mme ROBIN RODRIGO ET DE M. BOURGUIGNON

1. Créer un contrat de développement local urbain
2. Assurer la présence des services publics traditionnels.
3. Affirmer l'importance des diagnostics partagés.
4. Repérer les besoins et coordonner l'offre entre intervenants.
5. Identifier l'offre immobilière et définir des stratégies d'implantation.
6. Mettre en place un nouveau système de financement de la politique de la ville.
7. Recentrer l'usage de l'épargne populaire.
8. Définir le territoire d'intervention.
9. Identifier un lieu d'accueil des porteurs de projets au sein même des quartiers.
10. Adopter une démarche active pour dépister les porteurs de projets.
11. Assurer les premières dépenses nécessaires au montage des projets.
12. Soutenir la bancarisation des projets.
13. Accompagner le démarrage de l'activité sur la durée.
14. Mettre en relation les porteurs de projets et les entreprises locales.
15. Faciliter l'accès au crédit bancaire.
16. Lutter contre la vacance.
17. Soutenir et accompagner les actions engagées dans la lutte contre les discriminations dans le monde du travail.
18. Garantir le principe de l'égal accès de tous les citoyens à l'emploi.
19. Construire un service public à l'image de notre pays.
20. Valoriser les réussites professionnelles.
21. S'appuyer sur les expériences existantes en Europe.
22. Coordonner les pratiques de l'ensemble des intervenants pour les adapter aux particularités des quartiers.
23. Faciliter l'accès des habitants au service public de l'emploi.
24. Fournir au service public de l'emploi des moyens humains et financiers adaptés.
25. Développer des actions permettant au demandeur d'emploi d'accéder rapidement à une situation de travail.
26. Ouvrir l'accès aux stages avant seize ans.
27. Développer l'apprentissage en s'appuyant sur l'accompagnement des jeunes et les formations intégrées en entreprise.
28. Redonner des représentations du monde du travail aux jeunes des quartiers en difficulté.
29. Ajuster et systématiser les dispositifs d'accompagnement aux attentes du public concerné.
30. Généraliser les structures d'accompagnement et de médiation.
31. Cumuler les dispositifs d'insertion et le travail salarié.
32. Harmoniser le statut et le revenu durant le parcours d'insertion.
33. Articuler les actions du service public de l'emploi et des entreprises.
34. Réactiver la clause du mieux-disant social.
35. S'appuyer sur les entreprises de travail temporaire.
36. Soutenir les entreprises d'insertion.
37. Professionnaliser les métiers émergents.
38. Diversifier les partenaires pour assurer une pérennisation.
39. Dynamiser l'offre de services d'aide à la personne.
40. Elargir les modes de financement du titre emploi-service.
41. Ouvrir aux adultes les emplois-jeunes.
42. Inventer les métiers de demain.

Au cours de son audition devant la Commission, M. Claude Bartolone a évoqué deux pistes :

- l'amélioration de l'accès à l'emploi : il a mentionné des mesures déjà en cours, qu'il s'agisse de la mobilisation de l'ANPE dans la mise en œuvre du programme TRACE, du programme de lutte contre les discriminations à l'embauche ou des emplois-jeunes ;

- le programme de renouvellement urbain pour recomposer les quartiers d'habitat social et les intégrer au reste de la ville.

A cet égard, il a précisé que des aides, « *notamment fiscales* », pourraient être accordées aux entreprises qui accepteraient de s'implanter dans les nouveaux espaces sur la base d'un véritable projet partagé.

En définitive, il a renvoyé à un dispositif à venir, « *dans le cadre du projet de loi sur l'urbanisme et du programme d'accompagnement qui sera décidé lors d'un CIV de fin d'année* ».

Les propositions nouvelles sur le plan économique sont donc renvoyées à l'issue de cette discussion budgétaire.

*

* *

Ainsi, il semble bien que la politique de la ville soit très largement à la recherche d'une « ligne claire », et des moyens d'utiliser plus efficacement des fonds aujourd'hui à disposition qui atteignent presque 35 milliards de francs par an.

De ce point de vue, les indécisions et l'attente ne peuvent que laisser un sentiment d'inquiétude au moment où la reprise de la croissance est une chance mais aussi un risque d'aggravation des inégalités.

Face à ce budget, votre commission a ressenti un **sentiment d'impatience** : impatience de voir les résultats de certaines mesures prises qui témoignent d'une salubre prise de conscience ; impatience de mieux voir définies les options retenues en matière de développement économique et social des quartiers.

Pour toutes les raisons exposées ci-dessus, votre commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits relatifs à la ville dans le projet de budget pour 2000.