

N° 89

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

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

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2000, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 20

EMPLOI ET SOLIDARITÉ :

III. - VILLE

Rapporteur spécial : M. Alain JOYANDET

(1) Cette commission est composée de :

Marie Delong, Marc	Beaudeau, MM. Roland du	Trucy,	Angels, André	Oudin, Claude
Philippe Blin, Joël	Badré, René	Baudot, Mme	; Philippe Bergé	vice-présidents Jacques-
Demerliat, Thierry	Braun, Auguste	Charasse, Jacques	, MM. Roger Clouet,	rapporteur général
Loridant, Michel	Mercier, Gérard	Haenel, Claude	Haut, Alain	Collin, Jean-
Rocca Serra, Henri	Trégouët.	Moreigne, Joseph		Lachenaud,
				Louis-

Voir les numéros :

(1805 1861 1866 370

Sénat 88

Lois de finances.

III - VILLE

: M. Alain JOYANDET

En 2000, les crédits inscrits au bleu « » sont en hausse de près de 40 % par rapport à l'année précédente. **le projet de loi de finances est marqué par d'importants transferts de crédits** d'autres ministères, dans le cadre du fonds d'intervention pour la ville (FIV), dont les crédits étaient transférés en gestion par les autres ministères jusqu'à l'Ile-de-France (FARIF), précédemment inscrits sur le compte d'affectation spéciale 902-22, est également transférée au budget de la ville. Au total, ces transferts représentent un montant de 297 millions de francs.

A structure constante, le budget de la ville augmente donc de 10,5 %

Il convient de rappeler que, du fait du caractère interministériel de la politique de la ville, les crédits inscrits au "bleu" ville ne constituent qu'une fraction de l'effort consenti par l'Etat à la politique de la ville. Cette note prend en compte les crédits inscrits au "bleu" ville et les crédits inscrits au "bleu" Etat, à l'exception des crédits inscrits au "bleu" Etat qui sont destinés à financer des périmètres concentriques selon l'intensité de leur lien à la politique des villes et au développement social urbain.

comme celle des Fonds structurels européens, ou les contributions des collectivités locales, on atteint un total de près de 35 milliards de francs en faveur de la politique de la ville, soit un montant conforme à l'objectif fixé par le rapport Sueur. Les crédits inscrits au "bleu" ville ne représentent que 4 % de cet ensemble, et constituent le coeur de la discussion budgétaire, mais votre rapporteur considère qu'il est indispensable de prendre en considération l'Etat étant donné le caractère interministériel de la politique de la ville.

LA PROGRESSION DES "CRÉDITS SPÉCIFIQUES VILLE"

Le volume des crédits inscrits dans le "bleu" "Ville" est relativement faible, mais leur importance est certaine. En effet, ces crédits produisent un

effet de levier » indispensable à l'initiation et à l'accompagnement des

EXAMEN PAR TITRE DES CRÉDITS INSCRITS AU BLEU "VILLE"

(en millions de francs)

DÉPENSES			PLF 2000	2000/1999 en %
TITRE III				
Moyens des services		113,97	118,97	+ 4,38 %
TITRE IV				
Interventions publiques		658,30	727,03	+ 10,44 %
TOTAL DÉPENSES ORDINAIRES		772,27	846,00	+ 9,55 %
TITRE V				
Investissements exécutés par l'Etat	CP	16	6	- 62,50 %
	AP	18	6	- 66,67 %
TITRE VI				
Subventions d'investissement accordées par l'Etat	CP	223,23	266,00	+ 19,15 %
	AP	396,23	406,00	+ 2,47 %
TOTAL DÉPENSES EN CAPITAL	CP	239,23	272,00	+ 13,70 %
	AP	414,23	412,00	- 0,54 %
TOTAL (DO+CP)		1.011,5	1.118	+ 10,53 %

- au Titre III "Moyens des services" figurent le chapitre 37-60, qui retrace les moyens de fonctionnement de la délégation interministérielle à la ville, et le chapitre 37-82 relatif aux dépenses déconcentrées de la politique de la ville ;

- le Titre IV "Interventions Publiques" est constitué d'un chapitre unique, le 46-60, consacré aux "interventions en faveur de la ville et du développement social urbain". Les crédits de ce chapitre financent les dépenses contractuelles, les subventions aux associations dans le cadre du "partenariat national", le soutien aux opérations "villes, vie, vacances", ainsi qu'une partie des subventions aux services publics de quartiers et aux grands projets.

Des transferts de crédits importants sont effectués sur ce chapitre : 100 millions de francs en provenance du Fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France (FARIF) pour les actions déconcentrées en faveur du développement social urbain en Ile de France, et 160 millions de francs transférés des budgets de la Justice, de la Jeunesse et Sports, de l'Emploi et de la Solidarité, et de l'Aménagement du territoire, dans le cadre du fonds d'intervention pour la ville (FIV) ;

- le Titre V, avec un chapitre unique (57-71) est consacré aux dépenses d'études et d'assistance technique ;

- le Titre VI retrace, au chapitre 67-10, les subventions d'investissement accordées par l'Etat au fonds d'intervention pour la ville, aux dépenses contractuelles, et aux grands projets. Ce titre bénéficie également de l'inscription d'une partie des crédits du Fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France précédemment ouverts sur le chapitre IX du compte d'affectation spéciale n° 902-22, qui a été rebudgétisé.

Il convient de souligner l'importance du poids relatif des dépenses ordinaires dans l'ensemble du budget de la ville, soit 75,7 % à structure constante, et 78,1 % en tenant compte des transferts de crédits.

Examen des transferts en provenance d'AUTRES MINISTÈRES

Les transferts en provenance d'autres ministères sont retracés dans le fascicule "jaune".

	LFI 1998 AP + DO	LFI 1999 AP + DO	PLF 2000 AP + DO
A-1.1 Crédits inscrits au bleu	927,03		1.642,82
A-1-2 Autres budgets			
Île-de-France)	192,00		-
Transfert FIV (Fonds Interministériel	226,00	226,00	
Transfert VVV (Villes - Vie - Vacances")	20,30		20,10
Personnel DIV (Délégation Interministérielle à la	13,53	14,83	
Transfert MILDT (Mission Interministérielle de Lutte contre la Drogue et la Toxicomanie)		10,30	10,30
	462,13	486,23	
TOTAL CRÉDITS SPÉCIFIQUES VILLE	1.389,16		1.749,71

La diminution des transferts des crédits spécifiques « » en provenance d'autres fascicules budgétaires est liée à la Fonds d'Aménagement de la région Ile-de-France (FARIF) et à la modification

examen tHéMATIQUE DES SPécifiques ville

Les crédits spécifiques « » peuvent être regroupés sous trois thèmes.

Les crédits de la délégation interministérielle à la ville

octobre 1988, la délégation interministérielle à la ville (DIV) est une structure administrative légère dotée de fonctionnaires mis à disposition par différents ministères. Sa mission consiste à la fois à coordonner les interventions, à animer les équipes, à (Conseil national des villes et Comités interministériels des villes).

Inscrits au chapitre 37-60 article 10, ses crédits de fonctionnement s'élèvent à 19,69 millions de francs pour 2000, soit une reconduction de la dotation de 1999 (la diminution de 0,8 % est uniquement liée à des transferts de crédits).

Le budget de communication de la DIV est reconduit, à 5 millions de francs. Un nouvel article est créé pour les crédits consacrés aux expertises et aux colloques, doté de 4 millions de francs.

Hors transferts de crédits et crédits consacrés au remboursement des frais de soin aux appelés ville en quartiers urbains, **les moyens de fonctionnement de la Délégation interministérielle à la ville progressent de 16,1 %.**

Les crédits inscrits au titre V, chapitre 57-71, consacrés aux études et à l'assistance technique, diminuent de 16 à 6 millions de francs en crédits de paiement, et de 18 à 6 millions de francs en autorisations de programme. La progression importante enregistrée pour l'année 1999 correspondait en effet à une dotation exceptionnelle de 14 millions de francs délégués en préfecture de région et de département, pour mener des bilans-diagnostic sur les sites inscrits en contrats de ville.

Fonctionnement de la DIV	LFI 1998 AP ou DO	LFI 1999 AP ou DO	PLF 2000 AP ou DO
Chapitre 37-60 art. 10	13,00	19,87	19,87
37-60 art. 50	3,40	5,00	5,00
37-60 art. 60	-	-	4,00
57-71 art. 10	2,00	18,00	6,00
TOTAL	18,40	42,87	34,87

Les dépenses déconcentrées d'animation

Les dépenses déconcentrées d'animation, inscrites au chapitre 37-82 sont regroupées sous l'article 20 « Projet de service public de quartier et dépenses déconcentrées d'animation ». Elles s'établissent à 88,6 millions de francs, en augmentation de 1,1 % par rapport à 1999. L'abondement de crédits de 1 million de francs est lié à la nouvelle génération des contrats de ville.

Le partenariat national

partenariat national (chapitre 46-60 article 30), augmentent de 2,3 %, à millions de francs. Ces crédits permettent de passer des conventions de à la réalisation des objectifs de la politique de la ville. Ces conventions portent généralement sur trois ans, mais peuvent être conclues pour une année

Pour l'exercice 1999, la procédure d'attribution des subventions a été aménagée. En effet, les associations ont rempli un formulaire de demande de la fonds d'action sociale (FAS). Les décisions d'attribution des subventions ne sont plus prises en comité interministériel des villes, mais lors de réunions des dossiers de partenariat national, ce qui allège également la procédure en vigueur.

Le Fonds Interministériel d'Intervention pour la Ville (FIV)

été mis en place en 1995 pour donner plus de souplesse à la gestion des instruments contractuels de la politique de la ville en améliorant la fongibilité

Le projet de budget pour 2000 propose deux modifications importantes

- une simplification de la nomenclature qui regroupe au sein du FIV l'essentiel des crédits de fonctionnement et d'investissement de la politique de bleu "Ville", qui regroupent deux types de financement de nature différente : des crédits d'intervention (chapitre 46-60 article 10) et des subventions

- une mise en base des transferts en gestion, à l'exception des 60

Le Fonds Social Urbain a été créé en 1984 afin de permettre à après la décentralisation, de conserver les moyens d'intervenir de façon sélective lorsque sa responsabilité est engagée en matière de développement

social des villes et plus particulièrement des banlieues. Il **est intégré, à compter de l'année 2000, dans le fonds d'intervention pour la ville (FIV)**.

Les crédits du FIV sont délégués aux préfets de département et constituent une dotation globale et fongible qui permet de financer pour partie des actions inscrites aux contrats de ville. Une circulaire annuelle précise les priorités et les règles d'utilisation de ces crédits.

Bilan de l'utilisation des crédits du FIV de 1996 à 1999

	1996	1997	1998	1999 *
Accompagnement et maîtrise d'oeuvre	108,00	107,45	114,21	39,98
Action artistique et éducation culturelle	91,00	83,78	87,89	32,49
Interventions en faveur de la jeunesse et des sports	78,00	71,32	67,56	30,38
Actions pour la promotion de l'emploi	23,00	35,66	48,56	9,58
Structures d'insertion par l'économie	63,00	56,04	69,46	14,26
Action sociale en faveur des familles, de l'enfance et des jeunes	178,00	168,47	193,82	77,37
Prévention de la délinquance, de la récidive et aides aux victimes d'infractions pénales	66,00	63,42	89,91	24,26
Actions dans le domaine de la santé	17,00	16,29	32,05	5,68
CAPS hors contrat de ville (1)	-	-	17,34	0,90
TOTAL	624,00	602,43	720,83	234,88

(en millions de francs)

* dépenses d'intervention au 14 septembre 1999.

(1) CAPS = Contrats d'action pour la prévention et la sécurité. Cet article d'exécution a été créé dans la nomenclature pour 1998

A structure constante, les crédits de paiement du FIV augmentent en 2000 de 8,9 %, pour s'établir à 1,05 milliard de francs, contre 963 millions en 1999 (montant cumulé du FIV et du FSU), tandis que les autorisations de programme progressent de 3,2 %. L'augmentation des moyens du FIV s'explique par l'accroissement des crédits d'intervention du chapitre 46-60, qui bénéficie d'une mesure nouvelle de 57,5 millions de francs pour la nouvelle génération des contrats de ville, et par une hausse de 28,2 millions de francs

liée à l'entrée en vigueur de la nouvelle génération des contrats de ville.

Cette progression repose exclusivement sur les dotations inscrites au remarquable stabilité.

Evolution des crédits du FIV et du FSU

(en millions de francs)

	LFI 1999			
	CP	AP	CP	AP
Transferts de crédits en provenance des autres ministères	226	-	60	-
Fonds d'intervention pour la ville (contrats de vile et autres actions déconcentrées) : 46-60.10	530	-	771	-
<i>Subventions pour la modernisation des services publics dans les quartiers (ancien) : 46-60.60</i>	23,5	-	-	-
Fonds d'intervention pour la ville (contrats de vile et autres actions déconcentrées) : 67-10.10	97	150	211,43	290,77
<i>Contrats de ville, programmes d'aménagement concertés du territoire (PACT Urbains) et autres conventions (ancien)</i>	63,3	111	-	-
<i>Fonds social urbain, puis Fonds d'intervention pour la ville : opérations non déconcentrées</i>	22,93	40	6	20
Total des crédits (FSU et FIV, puis FIV seul)	962,73	301	1048,43	310,77

Le fonds d'aménagement de la région Ile-de-France :

La Cour des Comptes considérait que l'utilisation des crédits du Fonds d'Aménagement de la Région Ile-de-France (FARIF) s'assimilait, pour la région parisienne, à celle des crédits du Fonds Social Urbain sur le reste du territoire. En conséquence, une partie des crédits du FARIF a été transférée vers le budget de la ville, soit 137,5 millions de francs en dépenses ordinaires et en crédits de paiement, et 125 millions de francs en autorisations de programme.

ville

Les grands projets urbains (GPU) constituent un programme de subventions de l'Etat. Les 14 Conseil interministériel des villes du 2 décembre 1998, Chanteloup-les-de logements sociaux ou de copropriétés dégradées, qui ont connu un fort accroissement de leurs handicaps urbains, sociaux et économiques.

immobilière, et nécessitent des investissements en équipement et en infrastructures, mais également sur l'environnement et le patrimoine bâti, pour consistent à engager une restructuration urbaine profonde, sur dix à quinze ans, au service d'un projet de territoire à finalité de développement social et

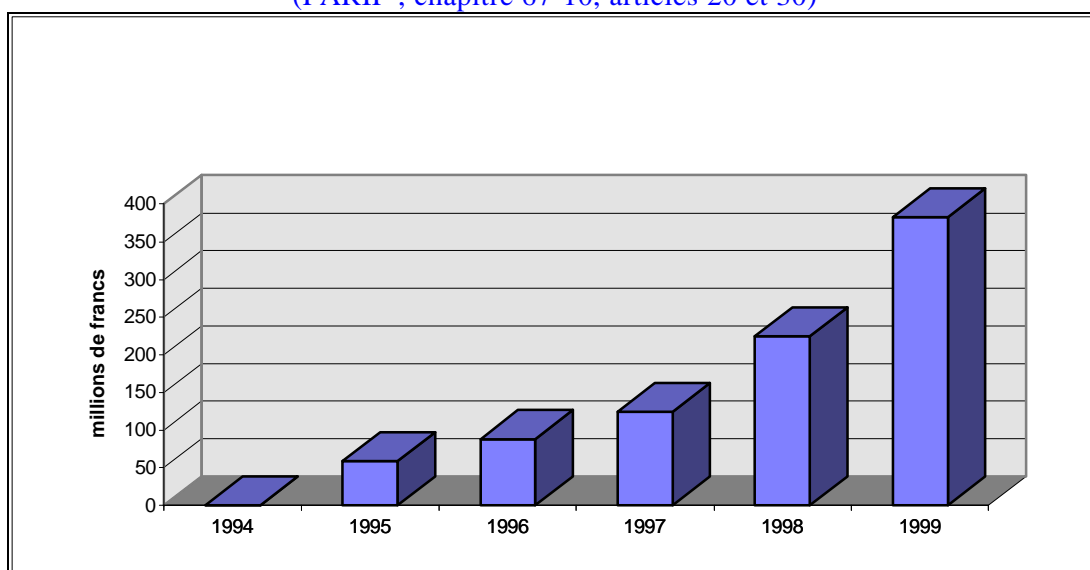
Ces territoires sont inclus dans des contrats de ville, et, pour la plupart d'entre eux, bénéficient également des dispositifs des zones franches urbaines redynamisation urbaine (ZRU).

Pour ces projets,
En 1994, une enveloppe spécifique du plan de relance de 605 millions de politique de la ville »,
grands projets urbains. Cette enveloppe a ensuite été répartie entre les différents ministères. Un montant de 880,73
aux GPU sur le budget spécifique de la politique de la ville pour la période 1994-1999.

certaines sites, une montée en puissance des projets a pu être observée depuis 1997. Certaines communes connaissent des difficultés pour participer au spécifique de 12 millions de francs a été accordée pour ces communes en 2000, afin de permettre la poursuite des projets engagés.

une réforme du dispositif. **50 Grands Projets de Ville (GPV) doivent donc** . Ce dispositif, dont le champ d'action est élargi, devrait permettre une meilleure coordination avec les

Engagement des crédits contractualisés dans le cadre des grands projets urbains (GPU)
(FARIF ; chapitre 67-10, articles 20 et 30)



(chapitre 65-48.10 du ministère du logement)

Années	1994	1995	1997	1998
	1132,0	202,1	223,5	223,5

(source : ministère de la ville)

Depuis 1982, le dispositif "Ville, Vie, Vacances" a pour finalité de prévenir la délinquance et les comportements inciviques pendant les congés aujourd'hui presque la totalité du territoire, soit 91 départements, et a fait l'objet d'un élargissement à l'ensemble des périodes de vacances, même s'il

Un budget de 92 millions de francs, déconcentré à 90 ce dispositif. En 1998, 870.000 jeunes ont participé à 10.500 projets « Ville », contre 620.000 en 1997. Ces actions sont financées à hauteur de 50 s'ajoutent des transferts en gestion provenant franc versé par l'Etat, l'ensemble des partenaires mobilise plus de 4 francs. % du budget.

Ville Vie Vacances » a été critiqué pour ses dérives, d'accueil. La généralisation des plans d'accueil des jeunes dans les communes touristiques (PAJECOT) permet de prévoir des dispositifs d'encadrement, et

- -

conduit à une meilleure acceptation du dispositif par les communes. Cette

« émettrices
départ des jeunes.

Un renforcement des équipes d'encadrement, en nombre et en
d'encadrement est passé de un encadrant pour 29 jeunes en 1996 à un
encadrant pour 19 jeunes en 1998. Le recours aux emplois saisonniers non
formation sont désormais prévues pour des encadrants temporaires du type
emploi-jeune.

Ville Vie

Vacances

jeunes sur le plan de la formation, et de celle des responsables de projet, qui
doivent posséder un niveau supérieur au brevet d'aptitude aux fonctions

particulière, et conduisent des préfets à ne pas financer des actions « à
». D'autres actions n'ont pas été financées car elles ne s'inscrivaient
pas dans le champ d'application du dispositif, ou parce que le public visé ne

l'association s'est vue refuser l'agrément préfectoral.

**Le ministère de la ville reconnaît cependant que « le public visé
par le dispositif nécessite un niveau de formation que ne détient pas la**

»

rationaliser le dispositif «

» sont positives, la qualité de la

Type d'activités des actions « Ville Vie Vacances »

Promotion de la santé	1,05 %
Départs autonomes	1,15 %
Activités d'utilité collective	3,9 %
	4,6 %
Acquisition d'un savoir-faire technique	
Sorties à la journée	12,1 %
	12,5 %
Séjours extérieurs encadrés	
Animation de quartier	20 %
	22,3 %

Egalité devant le Service public

d'animation ont été réunies dans un article unique du chapitre 37-82, qui s'établit à 88,6 1,1 %.

-60, article 60 "subventions aux services publics de

Cette modification de la nomenclature budgétaire vise à permettre une plus grande fongibilité des crédits.

L'

'EFFORT FINANCIER GLOBAL EN

L'effort financier en faveur de la ville qui figure dans le "jaune" budgétaire pour 2000 est résumé dans le tableau suivant. Le montant total millions de francs.

Cependant, cet effort ne provient pas seulement de collectivités territoriales y contribuent à hauteur de 3.700 millions de francs en

Caisse des dépôts et consignations sont également comptabilisés. Concernant les prêts consentis à des taux favorables, la prise en compte du montant total

correspond en fait qu'au différentiel entre le taux préférentiel du prêt et celui des prêts du marché.

Enfin, les crédits de solidarité urbaine ne devraient pas être comptabilisés dans l'effort financier de l'Etat, puisque ce sont des ressources transférées entre les collectivités locales.

L'effort financier de l'Etat stricto sensu correspond donc seulement aux crédits budgétaires des ministères et à l'évaluation de la dépense fiscale, soit **un montant global de 18.197,71 millions de francs, en hausse de 6,8 % par rapport à 1999.**

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

(en millions de francs)

	LFI 1998 AP ou DO	LFI 1999 AP ou DO	PLF 2000 AP ou DO	Evolution 2000/1999 en %
A-1 Crédits spécifiques ville	1.389,16	1.672,73	1.749,71	+ 4,6
A-2 Crédits contractualisés relevant de divers ministères	950,93	660,00	442,00	- 33,0
A-3 Crédits autres ministères inscrits aux programmes d'actions des contrats de ville	1.555,61	1.209,49	1.856,00 *	+ 53,5
A-4 Crédits relevant de divers ministères concourant à la politique de la ville	6.646,71	10.126,17	10.793,16	+ 6,6
A-5 Solidarité urbaine (loi du 13 mai 1991)	2.991,15	4.023,28	4.773,28	+ 18,6
TOTAL A	13.533,56	17.691,67	19.614,15	+ 10,9
B- Dépenses fiscales et compensations	3.089,60	3.364,00	3.357,00 *	- 0,2
TOTAL A + B	16.623,16	21.055,67	22.971,15	+ 9,1
C- Fonds européens concourant à la politique de Développement Social Urbain	1.046,00	1.075,00 *	1.430,00 *	+ 33,0
D- Intervention de la CDC	4.200,00	6.230,00 *	6.850,00 *	+ 10,0
TOTAL DE L'ETAT	21.869,16	28.360,67	31.251,15	+ 10,2
E- Contribution des collectivités territoriales ¹	2.500,00	3.110,00 *	3.700,00 *	+ 19,0
TOTAL	24.369,16	31.470,67	34.951,15	+ 11,1

* estimations

Ce tableau appelle une **remarque liminaire, déjà formulée par votre rapporteur pour le « jaune » présenté l'année dernière.** En effet, l'état récapitulatif de l'effort budgétaire consacré à la politique de la ville ne fournit que des données en "**dépenses ordinaires et autorisations de programme**" et ne donne aucune indication relative aux montants des "**dépenses ordinaires et**

" qui représentent **le montant réel des dépenses que le**

Cette présentation ne permet donc pas une appréciation véritablement **gonflement artificiel des montants inscrits au "jaune"**.

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

Les transferts en provenance d'autres ministères au sein de A1 "crédits spécifiques ville", ont déjà été analysés dans la première partie de ce rapport.

L'agrégat A2 ("**ministères**") retrace les crédits contractualisés au sein des engagements Etat-Région des contrats de ville du XIIème plan.

portent sur des programmes élaborés conjointement par une ou plusieurs collectivités locales et un instrument majeur de la politique de la ville. Ils ont pour objet la lutte contre les processus d'exclusion et la réinsertion dans la ville des quartiers en marginalisation. La nouvelle génération des contrats de ville doit entrer en vigueur au 1 janvier 2000.

Les Programmes d'Aménagement Concerté du Territoire (PACT) n'ont pas été reconduits pour le XIIème plan. Les territoires qui ont en totalité, dans un contrat de pays, un contrat d'agglomération ou un contrat de ville. Les 26 conventions du ans, pour accompagner le processus de conversion d'activité par des actions de

Les crédits de cet agrégat présentent un lien étroit avec les instruments de la politique de la ville, et s'élèvent à 442 2000, en réduction de 33 %.

Les **crédits des autres ministères inscrits aux programmes** (agrégat A3) sont en hausse de 53,5 1.856 millions de francs. Il convient de souligner la participation financière programmes d'action des contrats de ville.

4. L'agrégat A4 "crédits relevant de divers ministères concourant à la politique de la ville", connaît une progression de 6,6 % en 2000, et s'établit à 10,8 milliards de francs. Cette évolution consolide la forte hausse des années précédentes, qui a considérablement accru le poids de cet agrégat, soit environ un tiers de l'effort financier total en faveur de la ville. Ces crédits représentent près de 80 % des dépenses de l'Etat en faveur de la politique de la ville (somme des crédits des différents ministères, hors dotations de solidarité, mais en tenant compte des dépenses fiscales et des compensations).

Il convient de remarquer que **l'évaluation des contributions des ministères diffère sensiblement d'une année sur l'autre**, ce qui empêche pratiquement toute comparaison et conduit à s'interroger sur la fiabilité du « jaune » budgétaire comme outil d'appréciation de l'effort financier consacré à la politique de la ville.

A4. Crédits relevant de divers ministères concourant à la politique de la ville

	LFI 1998 AP ou DO	LFI 1999 AP ou DO	PLF 2000 AP ou DO
Equipement-logement-transports	347,43	371,73	374,35
Culture	92,13	91,97	91,97
Intérieur	1.006,00	1.200,58	1.298,66
Aménagement du territoire-environnement	133,70	12,51	20,28
Education nationale	2.286,05	2.641,70	3.025,31
Jeunesse et sports	135,55	37,00	118,00
DOM-TOM	190,00	136,59	63,64
Emploi et solidarité	2.224,43	4.725,46	4.840,00
Justice	165,72	197,69	228,05
FAS	-	490,94	477,00
Fonction publique	4,00	3,70	5,00
Défense	59,30	213,60	248,50
Affaires étrangères-coopération	2,40	2,70	2,70
Sous-total A-4	7.102,35	10.126,17	10.793,16

Les autres sections du ministère de l'emploi et de la solidarité contribuent massivement à la politique de la ville, puisque leur contribution s'établit à 4,84 milliards de francs, en progression de 2,4 %, et représentera donc, en 2000, plus de quatre fois le montant des crédits inscrits au bleu "Ville".

Dans le cadre du programme « nouveaux services-emplois jeunes » mis en place par la loi n° 97-940 du 16 octobre 1996, l'effort financier en direction des quartiers est évalué à 4.268 millions de francs en 2000. Ce montant représente 20 % de la somme totale consacrée aux emplois-jeunes, et correspond à l'objectif de 20 % d'emplois-jeunes attribués aux jeunes issus des quartiers de la politique de la ville. La contribution du ministère de l'emploi et de la solidarité est donc essentiellement liée à cette dépense, qui constitue au demeurant une évaluation très approximative. Au 30 juin 1999, la proportion de jeunes issus des quartiers de la politique de la ville est évaluée à 15 %.

Le programme « trajet d'accès à l'emploi » (TRACE), mis en œuvre dans le cadre de la loi contre les exclusions, a pour but d'accompagner de façon personnalisée des jeunes de moins de 25 ans confrontés à un risque d'exclusion professionnelle. Ce programme constitue un outil important pour les quartiers en difficulté. Au 30 juin 1999, on évalue à 44 % la part des jeunes habitant les quartiers en difficulté parmi les bénéficiaires du programme TRACE. Le nombre de jeunes concernés sera au total de 60.000 en 2000, la dotation budgétaire correspondante étant de 180 millions de francs pour le financement des opérateurs externes. L'effort financier investi en faveur des jeunes des quartiers en difficulté dans le cadre de ce programme est donc évalué à 79,2 millions de francs.

Enfin, les crédits d'action sociale « concourant à la politique de la ville, consacrés à la famille, à la lutte contre l'exclusion et en faveur de l'intégration », s'élèveront à 109 millions de francs en 2000.

La loi de finances pour 1999 comportait d'importantes mesures nouvelles pour mettre en œuvre le volet sanitaire de la loi de lutte contre les exclusions, soit 194 millions de francs. En 2000, les crédits des collectivités locales et des organismes d'assurance maladie seront également sollicités dans le cadre des programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS).

LA Dépense fiscale est stable

Le projet de loi de finances pour 2000 prévoit un coût de la dépense fiscale et des exonérations et allègements de charges sociales stable, soit 3,357 milliards de francs contre 3,364 milliards de francs en 1999.

Ces dépenses sont la conséquence de mesures dérogatoires destinées à compenser les handicaps et les inégalités de situation de certains quartiers, en favorisant la création et le développement d'activités économiques et d'emplois marchands dans ces quartiers.

Elles se répartissent de la manière suivante :

- Pour les **zones de redynamisation urbaine (ZRU)**, créées par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 :

	1998	1999	2000
Exonération d'impôt sur les bénéfices	780,00		900,00
Réduction des droits de mutation sur fonds de	150,00	150,00	
Exonération de TP compensée par l'Etat		480,00	480,00
premiers salariés	78,70		100,00
TOTAL		1.601,00	1.630,00

- Pour les **zones franches urbaines**
la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville du 14 novembre 1996

	1998	1999	
Exonération d'impôt sur les bénéfices	320,00		360,00
Exonération de TP		287,00	287,00
bâties	50,00		58,00
Exonération de cotisations patronales sur les 50	908,90	1.043,00	
Exonération personnelle d'assurance maladie des artisans et commerçants		25,00	25,00
	1.554,90	1.763,00	

(en millions de francs)

Les chiffres pour les années 1999 et 2000 correspondent à des estimations.

La **dotation de solidarité urbaine**
d'orientation pour la ville de 1991, a pour but d'améliorer les conditions de vie

dans les communes confrontées à une insuffisance de ressources et à des charges sociales élevées. Elle est répartie entre les communes de 5.000 à 9.999 habitants d'une part, et les communes de plus de 10.000 habitants d'autre part, en fonction de critères d'éligibilité tels que le pourcentage de bénéficiaires d'aides au logement dans la commune, le potentiel fiscal, le parc de logements sociaux et le revenu moyen par habitant.

Les crédits alloués à la DSU en 2000 devraient s'élever à 3,8 milliards de francs en 2000 contre 3,27 milliards en 1999, soit une progression de 16 %. En effet, le projet de loi de finances pour 2000 prévoit d'abonder la DSU à hauteur de 200 millions de francs, afin de compenser la prise en compte des résultats du recensement de 1999. La DSU continuera également de bénéficier en 2000 de l'abondement exceptionnel de 500 millions de francs prévus par la loi de finances pour 1999, et d'un accroissement supplémentaire de 500 millions de francs annoncé au mois d'octobre par le premier ministre.

En Ile-de-France, le **Fonds de solidarité de la région Ile-de-France** (FSRIF), alimenté par un prélèvement sur les ressources fiscales des communes de la région, redistribue les sommes prélevées en appliquant les critères proches de ceux utilisés pour la DSU. Les sommes redistribuées ont augmenté de près de 20 % entre 1996 et 1999, et sont stables pour 2000.

Pour 2000, les dotations de la DSU et du FSRIF sont estimées respectivement à 3.800 et 726 millions de francs, soit un total de 4.526 millions de francs, en progression de 12,7 %.

LA CONTRIBUTION de la caisse des dépôts et consignations

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

- les prêts projets urbains (PPU) sont destinés au financement des investissements en matière de développement social urbain, économique et social dans la géographie prioritaire de la ville. L'enveloppe affectée aux PPU pour 1998 était de 3,5 milliards de francs, et les versements s'établissent à 2,5 milliards de francs. Les estimations pour 1999 et pour 2000 s'élèvent à 3,3 milliards de francs.

- les prêts « reconstruction démolition », décidés par le Comité interministériel des villes du 30 juin 1998, sont dotés d'une enveloppe de 10 milliards de francs. La somme engagée à la fin de l'année 1998 est assez

millions de francs), mais une accélération a été constatée en 1999, millions de francs engagés entre le 1^{er} estimations de consommation sont de 1 milliard de francs pour 1999 et milliards de francs pour 2000.

La participation de la Caisse des dépôts et consignations au milliards de francs en 2000, contre 6,2

La Caisse des dépôts et consignations a récemment annoncé qu'elle affectera 3 milliards de francs sur trois ans, à un fonds destiné à la rénovation

LE concours des fonds structurels

La mise en place des fonds structurels pour la période -1999 avait conduit la France à inclure un important volet relatif à la politique de la cadre des programmes européens en cours, les opérations qui ont été engagées au 31 décembre 1999 bénéficieront de financements sur 2000 dont le montant millions de francs.

ceux de l'actuelle génération dans le courant de l'année 2000 devraient comporter une dimension urbaine plus importante. Il convient notamment de Ile-de-France seront désormais éligibles à « ».

Parmi les quatre nouveaux programmes d'initiative communautaire, : le programme Urban, moins Interreg, qui pourra traiter la dimension urbaine des problèmes transfrontaliers, et le programme compte des projets concernant les populations en difficultés d'insertion dans les quartiers de la politique de la ville.

contrats de ville ne peut être estimé actuellement, mais les financements européens consacrés à la politique de la ville devraient croître de manière

LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

Votre rapporteur prend acte de la progression de 10 % des crédits du budget de la ville en 2000, qui consolide la hausse « sans précédent » enregistrée en 1999, et confirme la volonté du gouvernement d'afficher le caractère prioritaire de la politique de la ville. Cependant, il considère que l'utilisation qui est faite des moyens consacrés à la politique de la ville n'est pas satisfaisante.

UNE mauvaise utilisation des autorisations de programme qui souligne les inconvénients de l'interministérialité

Une mauvaise utilisation des crédits d'investissement

Le faible taux de consommation des crédits d'investissement au cours des dernières années a conduit le ministère de la ville à mener une enquête dont les conclusions sont :

- un délai de deux ans peut s'écouler entre l'engagement comptable d'une autorisation de programme et le démarrage effectif des travaux correspondants, conformément à la circulaire en vigueur sur la gestion des crédits du fonds social urbain.

- de nombreuses opérations n'ont jamais fait l'objet d'une déclaration d'achèvement, bloquant ainsi inutilement une partie des autorisations de programme engagées sur plusieurs années

Compte tenu de ce constat, la délégation interministérielle à la ville a demandé aux préfets de procéder au recyclage des autorisations de programme non-utilisées, et une procédure d'annulation des anciennes autorisations de programme est en cours.

Votre rapporteur s'étonne d'un tel **laxisme qui a conduit à la non-consommation des crédits votés**, et souhaite que les mesures prises par la DIV permettent une meilleure utilisation des autorisations de programme. En effet, l'effet d'annonce des augmentations du budget de la ville n'a de sens que si les dotations correspondantes sont effectivement consommées.

Les inconvénients de « l'interministérialité »

Le rapport Sueur soulignait que « *les modalités de gestion financière handicapent aujourd'hui la mise en œuvre des projets contractualisés. Il faut notamment déplorer les nombreux décalages provoqués par la multiplicité des*

financements, et les rigidités induites par l'absence de fongibilité de la plus
».

réforme de la nomenclature budgétaire du FIV, qui devrait permettre une plus
 l'accélérer la mise à disposition des crédits déconcentrés, qui représentent près
 % du total des crédits de la ville.

de la ville seront toujours aussi importants. En effet, la conception
 action, de solliciter des crédits auprès de plusieurs ministères, le budget du
 lourdes. Ce mode de fonctionnement conduit à des retards importants dans la
 l'inertie
 ville.

poursuivis. Les solutions passent par
ministères vers le budget de la ville, mais également par la mise en place de
structures regroupant les différentes contributions des ministères, et
abondements, qui bloquent la
mise en œuvre des grands projets

Une nouvelle augmentation des crédits de fonctionnement et d'animation

instances chargées de la politique de la ville

Les crédits de fonctionnement de la DIV et du CNV augmentent de
 %, progression liée à l'inscription d'une mesure nouvelle de 4 millions de
 destinée à financer les «
réflexion et à la diffusion des expériences innovantes avec les acteurs d'une
politique », et correspond donc davantage à des crédits

Votre rapporteur s'interroge sur cette croissance des dépenses
 d'études et d'animation. La DIV a organisé plusieurs manifestations
 renouvellement urbain notamment. **Le coût d'organisation de ces**
millions de francs, a nécessité des

mouvements de crédits importants en gestion, au détriment du fonctionnement de la DIV. En effet, 6,17 millions de francs ont été transférés, au sein chapitre 37-60, de l'article 10 (fonctionnement de la DIV) à l'article 50 (communication) afin d'assurer le financement de ces colloques.

Le budget de fonctionnement de la DIV a également été amputé de 2,5 millions de francs pour financer la montée en charge des remboursement des soins des appelés de ville, et a été réduit par un gel d'1 millions de francs de crédits. En conséquence, la rénovation et la mise en réseau des outils informatiques de la DIV prévue pour 1999 ont du être partiellement reportés sur l'exercice 2000. Or, votre rapporteur insiste sur l'importance d'une meilleure évaluation des actions de la politique de la ville et la nécessité pour la DIV de disposer des outils informatiques adaptés à cet objectif.

Votre rapporteur s'étonne de l'importance des mouvements de crédits, qui portent sur 8 millions de francs, soit 40 % de la dotation initiale des crédits de fonctionnement de la DIV. En conséquence, il s'interroge :

- sur les besoins réels de la DIV en crédits de fonctionnement ;
- sur la « sincérité » des crédits du budget de la ville.

Votre rapporteur considère enfin que les dépenses consacrées à la communication et aux colloques sont considérables, puisqu'elles s'élèvent à 11,17 millions de francs pour l'année 1999, et 9 millions de francs pour 2000. **Le ministère de la ville doit reconsidérer le volume des dépenses de communication et d'animation**, car la valeur ajoutée des colloques et des études n'apparaît pas justifier le niveau de crédits inscrit pour l'année 2000.

Le développement des prestations de cabinets de consultants au service de la politique de la ville

Votre rapporteur constate une progression sensible de la sollicitation des organismes de consultants par les collectivités locales pour la réalisation de diagnostics préalables à la mise en place des différents mécanismes de contractualisation. Les diagnostics de sécurité, qui constituent un préalable indispensable à la conclusion des contrats locaux de sécurité (CLS), ont ainsi permis à quelques cabinets spécialisés de bénéficier de marchés, pour des montants qui atteignent facilement 100.000 francs. Il convient d'indiquer la qualité très inégale des diagnostics fournis, dont certains se limitent à une compilation de statistiques qui n'apporte aucune valeur ajoutée pour la définition des actions à mener.

Votre rapporteur s'interroge également sur la fréquence des études commandées par les collectivités et les organismes en charge de la politique de

dépenses d'intervention proprement dites. En effet, 38 études commandées par début de l'année 1998, dont certaines ne semblent pas d'une grande portée pratique. Certains thèmes méritent d'être cités, à titre d'exemples « l'utilisation des contremarques par les jeunes de moins de 25 », sur les « l'internet et démocratie locale », conception et réalisation d'un guide méthodologique sur les jardins d'insertion ».

professionnels de la ville

La formation insuffisante du personnel d'encadrement des dispositifs d'animation de la politique de la ville

que l'évaluation des actions menées, sont des domaines d'actions pour lesquels les efforts du ministère de la ville sont significatifs, mais semblent

Votre rapporteur souhaite rappeler les problèmes auxquels ont donné lieu certaines opérations « », dus en grande partie à **l'insuffisance en nombre et en qualification des encadrants** de la ville a édicté des normes plus strictes concernant la formation des encadrants, mais reconnaît que celle-ci demeure parfois insuffisante. Votre

des projets subventionnés par le ministère de la ville, car les défaillances de l'encadrement

pratiques doivent être également développées pour les acteurs confrontés aux publics difficiles (directeurs de centres sociaux, médiateurs, encadrants) d'une

crédits consacrés à la communication, aux colloques et aux expertises pourrait être utilisée de manière plus utile dans le cadre de programmes de formation,

la qualité du personnel d'encadrement des publics difficiles constitue un facteur essentiel de la réussite des actions sociales menées dans le cadre

La formation des la ville

Votre rapporteur s'interroge également sur la qualité de la formation emplois-jeunes affectés dans les quartiers visés par la politique de la ville. Dans le cadre des contrats locaux de sécurité (CLS), des moyens

supplémentaires sont apportés par l'Etat avec la création, à terme, de 35.000 emplois de proximité, soit 20.000 adjoints de sécurité (ADS) placés auprès de la Police Nationale, et 15.000 agents locaux de médiation sociale (ALMS) proposés aux collectivités locales, aux bailleurs sociaux et aux autorités organisatrices de transports publics. Au début du mois d'août 1999, 12.600 ADS et plus de 6.500 ALMS avaient été recrutés. Ces emplois sont affectés en priorité dans les départements prioritaires et les quartiers sensibles.

Les adjoints de sécurité bénéficient d'une formation de deux mois, dont 60 heures consacrées aux techniques professionnelles (armement, tir, secourisme, self-defense, gestes d'intervention, préparation physique...). Pour les ALMS, la nécessité d'une formation initiale a été rappelée dans la circulaire interministérielle du 7 juillet 1999 sur les CLS. Un guide destiné aux employeurs et aux formateurs d'ALMS a été réalisé et diffusé aux préfets, aux élus locaux et aux structures souhaitant employer des ALMS, et l'Association Française pour le Formation des Adultes (AFPA) a mis au point un certificat professionnel de niveau V « agent de médiation, information, service ». **Ces dispositions semblent cependant largement insuffisantes, compte tenu du caractère délicat des missions de médiation sociale.**

Les blocages des opérations de renouvellement urbain et de restructuration des quartiers

Votre rapporteur considère que la politique de la ville doit porter davantage ses efforts sur la restructuration des quartiers, car les actions d'accompagnement social obtiennent des résultats parfois précaires dans les quartiers où les conditions d'habitat sont fortement dégradées. Les opérations de construction-démolition doivent également être développées, car **une partie du parc de logements sociaux atteint un degré d'obsolescence qui ne permet pas d'envisager de restructuration.**

Votre rapporteur souscrit donc pleinement aux observations du rapport Sueur sur ce sujet, qui n'ont malheureusement pas été suivies d'effet. Celui-ci constatait que « *beaucoup de quartiers relevant de la politique de la ville doivent être profondément transformés. A la réparation, il faut aujourd'hui préférer l'ambition. (...) C'est dire que nombre d'opérations « construction-démolition » sont aujourd'hui pleinement justifiées. Elles requièrent des moyens financiers importants, et donc l'effort sur le long terme évoqué précédemment (...). Pour infléchir et inverser les tendances lourdes à la ségrégation, organismes de logement social et collectivités doivent s'engager de concert dans la recomposition du tissu urbain. Cela passe par des opérations de construction-démolition mises en œuvre (pour ce qui est de la construction) sur des aires urbaines vastes, par des rénovations profondes, par l'« essaimage » de constructions ou réhabilitations, par de multiples petits programmes s'inscrivant dans l'environnement urbain existant. »*

social

Les constructions de logements sociaux ont sensiblement décliné au de logements sociaux comprend au 1^{er} logements, dont 25,5 % de logements construits depuis la réforme de 1977 % construits avant 1960. Le nombre de logements très sociaux s'accroît et représente aujourd'hui 1 vacance est en hausse, avec 3,1 % du parc en 1997 contre 2,7 taux recouvre cependant des réalités très diverses selon les régions.

Evolution du nombre de logements locatifs sociaux mis en chantier de 1988 à 1999

	1988	1989		1991	1992		1994	1995		1997	1998	
PLA	54		55	62		77	77		53	44		39

Remarque

Votre rapporteur prend acte des mesures prise par le gouvernement pour relancer la construction des logements sociaux, car le (Prêts locatifs aidés), soit 4,3 % jusqu'à il y a peu, rendait difficile le montage gouvernement n'a pas réussi, contrairement à ce qui avait été annoncé, à relancer la construction des logements sociaux en 1998 et en 1999.

99-794 du 14 septembre 1999 a modifié l'économie générale du logement locatif social en créant un prêt locatif unique, le « locatif à usage social » (PLUS), qui remplace l'ensemble des PLA existant à favoriser la mixité sociale en réduisant les phénomènes de sélectivité engendrés par les PLA.

rénovation de l'habitat social.

L'existence des **logements sociaux** rend souvent les communes réticentes à de nouvelles commune.

La **raréfaction des terrains et le coût du foncier** rendent également le montage des projets difficiles en Ile de France. Or, les modalités de financement de l'achat des terrains sont **trop dépendantes du versement d'une subvention de la part de la commune**, qui entraîne ensuite la participation de l'Etat, et parfois, du département et de la région. En conséquence, la commune contrôle l'achat des terrains pour la construction de logements sociaux.

Enfin, les difficultés de portage des projets et de coordination entre les acteurs constituent un problème essentiel pour la mise en œuvre des opérations de renouvellement urbain. Le développement des **restructurations de patrimoine entre les organismes HLM**, par le biais d'échanges entre organismes est un préalable indispensable à une meilleure prise en charge des projets. En effet, ces initiatives permettront de déterminer des « chefs de file » dans les quartiers, et de constituer des équipes de maîtrise d'ouvrage compétentes pour la conduite des projets immobiliers.

Les opérations de démolition-reconstruction

Le dispositif en vigueur pour les opérations de construction-démolition est marqué par une faible consommation des crédits, et ne laisse pas augurer une montée en puissance dans les années à venir. Or, les villes doivent faire face à la déqualification rapide d'une partie du parc immobilier de logement sociaux, constitués pour les trois-quarts de bâtiments âgés de plus de vingt ans.

La réalisation d'un **audit permettant d'évaluer la part du parc immobilier destiné à être renouvelé** est parfaitement possible, mais n'est pas engagée car elle mettrait à nu les insuffisances et les contraintes de l'Etat comme des bailleurs sociaux. La réalisation de cette étude nécessiterait de prendre en compte des critères techniques tels que la rapidité d'obsolescence de la construction, ainsi qu'un examen de l'état de l'équipement et des parties communes des immeubles. La montée de la vacance peut également constituer un indicateur fiable d'une déqualification rapide et durable d'un ensemble immobilier.

Les opérations de construction-démolition sont difficiles à mettre en œuvre car les objectifs des acteurs (bailleurs sociaux, communes, habitants) divergent sensiblement. De plus, le **coût de ce type d'opération** est considérable, puisque, au coût de la démolition et de la reconstruction, s'ajoute le manque à gagner sur les loyers pour l'organisme. **L'organisme HLM doit donc assumer une perte d'exploitation sur plusieurs années**. En conséquence, des **dispositifs financiers moins pénalisants** pour ce type d'opérations devraient être mis en place. Des incitations à la démolition

les tours que l'on veut détruire sont souvent rentables, alors que les nouveaux logements ne sont rentables qu'après

Le problème des copropriétés dégradées

défavorisés sont particulièrement difficiles dans les copropriétés. En effet, de nombreux accédants à la propriété dans les années 1980 ont perdu les moyens conditions d'habitat se sont en conséquence fortement dégradées.

A la suite de la baisse du taux de rémunération du livret A en juillet d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et des consignations, avec la mise en place d'une enveloppe de 5 copropriétés dégradées.

Votre rapporteur espère que le projet de loi sur l'urbanisme, l'habitat comportera des dispositions permettant d'améliorer les solutions aux problèmes de fragilisation ou de dégradation des immeubles en copropriété.

doivent être préservés et consolidés

Les zones franches urbaines créées en application de la loi du novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville ont fait l'objet de nombreuses critiques de la part du gouvernement, qui s'est de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'Inspection Générale de l'administration (IGA) pour faire le bilan des zones franches urbaines et des redynamisation urbaine dans un rapport remis au Parlement.

Votre rapporteur considère que **urbaines constitue un outil performant pour permettre de développer l'activité économique dans les quartiers défavorisés** que ce dispositif doit s'inscrire dans le cadre d'un projet global porté par une commune.

déterminant dans le choix d'implantation des entreprises. L'inscription de la zone franche dans un cadre global de la grand projet urbain de requalification de l'environnement permet à la zone

franche de produire un « effet de levier » et d'améliorer la perception du quartier par ses habitants et vis-à-vis de l'extérieur. Dès lors, la zone franche participe d'un projet global qui prend en compte l'ensemble des dispositifs de la politique de la ville. Il existe par exemple une forte complémentarité entre les ZFU et les grands projets urbains, puisque ceux-ci ont une vocation structurante qui permet de favoriser l'intégration des nouvelles entreprises dans les villes.

Une remise en cause de l'efficacité des zones franches

Le rapport du gouvernement met en valeur les phénomènes d'effet d'aubaine et de fraude engendrés par le dispositif des zones franches urbaines, et propose une moralisation du dispositif en vigueur pour en limiter les effets pervers.

Le conseil interministériel sur la ville (CIV) du 2 septembre 1999 a arrêté le principe de plusieurs modifications législatives ou réglementaires qui devraient entrer en vigueur pour l'année 2000 :

- la notion d'emploi exclusif en zone franche urbaine sera précisée afin d'éviter d'ouvrir droit à exonération de charges sociales en cas de simple domiciliation de type boîte aux lettres ou de rattachement fictif à un simple bureau secondaire ;

- le droit à exonération de charges sociales et de taxe professionnelle sera supprimé en cas de transfert d'une ZFU à une autre, afin d'éviter le « nomadisme d'entreprises » ;

- un nombre d'heures minimum de travail hebdomadaire sera fixé pour la comptabilisation des embauches ouvrant droit à application de la clause d'embauche locale ;

- la création d'emploi et d'activité sera renforcée en diminuant le taux d'exonération en cas de simple transfert afin de limiter les effets d'aubaine et les déplacements d'entreprises « chasseur de prime » ;

- le droit au régime de faveur ne sera pas ouvert en cas de licenciement dans l'année précédant le transfert ou l'embauche en ZFU ;

- une déclaration spécifique des embauches et sorties d'emploi sera créée afin d'améliorer l'évaluation du dispositif.

: un élément important de l'évaluation du dispositif

le coût des dispositifs d'exonération en ZFU et ZRU est en moyenne relativement concernés ». Le rapport estime le coût par emploi implanté à 220.000 francs imputant au bénéfice du dispositif le tiers des emplois implantés.

Votre rapporteur souhaite émettre des réserves sur les modalités de élevé au regard des résultats obtenus en terme d'emplois :

implantés sont considérés comme des créations nettes. Or, les données statistiques disponibles ne permettent pas de vérifier une telle proportion délocalisés ;

- les emplois maintenus ne peuvent pas être comptabilisés dans réduction du temps de travail sur l'emploi. Par conséquent, le gouvernement sélectionne ses critères d'évaluation selon des objectifs politiques

- l'évaluation ne prend pas en compte le coût social du chômage et de la franchises. Or, le coût réel ne doit pas être évalué de manière absolue, mais relativement au coût pour la société d'un plus fort taux de chômage dans ces ;

- le coût par emploi net implanté dans la ZFU n'apparaît pas emploi-jeune du secteur public, qui est proche de 150.000 francs.

ne permet donc pas de porter un jugement sur l'efficacité du dispositif. De plus, votre rapporteur considère que la réussite des zones franches ne peut être

Votre rapporteur souhaite en effet rappeler que **les zones franches ne prioritairement un outil au service de la création d'emplois, mais vise au rééquilibrage de l'activité économique en faveur** . En conséquence, les délocalisations d'emplois vers

dans la mesure où celles-ci ne résultent pas d'une démarche de « chasseur de primes » à court terme.

Les critères de réussite de la zone franche semblent donc avoir été modifiés par le gouvernement, qui souhaite réduire les exonérations fiscales accordées pour les emplois délocalisés en zone franche. Or, votre rapporteur rappelle que les objectifs fixés par le gouvernement de l'époque portaient sur la création de 7.000 emplois en cinq ans. Actuellement, 25.000 emplois nouveaux ont été créés dans l'ensemble des zones franches.

Votre rapporteur dénonce donc l'évaluation des résultats des zones franches, qui est basée exclusivement sur la création nette d'emplois, et ne tient pas compte de la multiplicité des objectifs recherchés, et considère que cette approche marginalise la contribution des zones franches à la politique de la ville.

Des conclusions tempérées par la disparité des résultats et les difficultés de l'évaluation du dispositif

Le rapport du gouvernement souligne la forte disparité des résultats selon les zones franches, et l'existence de problèmes liés à l'offre foncière, qui détermine souvent les possibilités d'implantation d'entreprises de plus de dix salariés. Il indique également que l'impact de la zone franche sur le maintien d'entreprises qui n'auraient pas pu survivre sans mesures d'allègements fiscaux et sociaux, en particulier les commerçants et artisans de proximité, n'est pas mesurable.

Le rapport note également que certaines communes ont réalisé en 1997 et 1998 des aménagements pour favoriser l'implantation d'entreprises dans leur ZFU, qui commencent à produire leurs effets, et dont les résultats ne seront mesurables qu'ultérieurement.

Concernant le coût des ZFU, il est précisé que l'augmentation des recettes fiscales, aujourd'hui compensée par l'Etat, pourrait également être prise en considération, puisque « *on peut considérer qu'une partie significative des implantations par créations nettes d'entreprises se maintiendra en ZFU, y compris après l'extinction du régime de faveur et sera source de recettes fiscales supplémentaires durables pour les communes concernées* ».

La sortie du dispositif de zone franche

Votre rapporteur se félicite que le gouvernement n'ait pas souhaité remettre en cause l'existence des zones franches et ait assuré que les

relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville. Le gouvernement multiplie cependant les critiques du dispositif, sans aborder réellement la l'implantation nécessite des investissements importants, la question de la sortie du dispositif peut s'avérer déterminante dans leur choix de localisation.

Les maires sont unanimes quant à la contribution des zones franches à l'amélioration des conditions de vie dans leur commune

Les effets d'aubaine sont le propre de tout dispositif d'incitation fiscale. Selon les maires des communes où sont implantées les zones franches, les cas de fraude mis en exergue par le rapport présenté au Parlement constituent des cas isolés qui sont en général rapidement identifiés. Les maires soulignent en effet l'efficacité des contrôles de l'URSSAF et la vigilance des communes qui souhaitent recueillir les bénéficiaires des implantations d'entreprises, et n'ont donc aucun intérêt à tolérer des situations de fraude ou de détournement du dispositif.

Les maires insistent également sur les conséquences positives de la zone franche sur le désenclavement des quartiers, l'environnement urbain, et l'image du quartier défavorisé.

La Lente mise en action de l'Épareca

L'établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) a été créé par la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, avec pour mission, de faciliter des interventions de remembrement des espaces commerciaux et artisanaux dans les sites urbains en difficulté. L'établissement a la faculté légale de créer, étendre, transformer ou reconverter des surfaces commerciales et artisanales en zone urbaine sensible. Il intervient sur saisine d'une collectivité locale, en accord avec les instances locales de l'Etat. La mission de l'établissement est de relancer des centres commerciaux puis de s'en séparer, et non d'être investisseur à long terme.

La création de cet établissement répond à un réel besoin, car de nombreux centres commerciaux et petits commerces situés en zone urbaine sensible connaissent des difficultés importantes.

Or, l'EPARECA n'a pas su répondre aux attentes des communes, seulement au début de l'année 1999. En conséquence, de nombreuses

communes ont du se passer de l'intervention de l'établissement pour mener à bien leurs actions, et la dotation initiale de l'établissement n'a pas été intégralement consommée. Une montée en puissance du dispositif est cependant constatée, puisque 68 dossiers sont actuellement instruits ou à instruire, et 6 autres sont entrés en phase opérationnelle.

L'action de EPARECA est décevante, du fait de l'insuffisante déconcentration de ses moyens opérationnels et de la limitation de son objet. L'EPARECA se comporte en effet comme un investisseur privé, malgré une moindre exigence de rentabilité. Enfin, sa participation est trop souvent exclusive de celle du fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC).

Par conséquent, la restructuration des espaces commerciaux ne peut souvent pas être menée dans de bonnes conditions par les communes, qui sont contraintes de recourir à des montages financiers complexes et mal définis.