

N° 77

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2003

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2004, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

VILLE ET HABITAT

Par Mme Nelly OLIN,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, *président* ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gilbert Chabroux, Jean-Louis Lorrain, Roland Muzeau, Georges Mouly, *vice-présidents* ; M. Paul Blanc, Mmes Annick Bocandé, Claire-Lise Champion, M. Jean-Marc Juillard, *secrétaires* ; MM. Henri d'Attilio, Gilbert Barbier, Joël Billard, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Jean Chérioux, Mme Michelle Demessine, M. Gérard Dériot, Mme Sylvie Desmarescaux, MM. Claude Domeizel, Michel Esneu, Jean-Claude Étienne, Guy Fischer, Jean-Pierre Fourcade, Serge Franchis, André Geoffroy, Francis Giraud, Jean-Pierre Godefroy, Mme Françoise Henneron, MM. Yves Krattinger, Philippe Labeyrie, Roger Lagorsse, André Lardeux, Dominique Larifla, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Mmes Valérie Létard, Nelly Olin, Anne-Marie Payet, M. André Pourny, Mme Gisèle Printz, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roujas, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente, MM. Bernard Seillier, André Vantomme, Alain Vasselle, Paul Vergès, André Vézinhel.

Voir les numéros :

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

Sénat : 72 et 73 (annexe n° 37) (2003-2004)

Lois de finances.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Dans un contexte de maîtrise générale des dépenses publiques, les crédits de la politique de la ville et ceux consacrés au logement social enregistrent respectivement une baisse de 7 % et de 8,8 %, pour s'élever en 2004 à 344 millions d'euros, pour le ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine et à 6,68 milliards d'euros, pour le budget du logement au sein du ministère de l'équipement.

Pour autant, ces budgets ont choisi de favoriser les actions les plus nécessaires, notamment en faveur du parc locatif social, et, dans cet objectif, ils mettent l'accent, suivant le cas, soit sur des dispositifs innovants, soit sur ceux qui ont fait la preuve de leur efficacité.

Il convient également de replacer ces orientations budgétaires dans le contexte volontariste qui a présidé au vote de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003, portant création de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU).

Cette agence constitue, en effet, le moyen d'action privilégié en faveur des cent soixante-dix quartiers considérés comme prioritaires, afin d'y accroître la production de logements sociaux, à une période de forte pénurie et de flambée des loyers dans l'habitat privé.

L'ANRU permettra ainsi de produire un effort de rénovation sans précédent de 6 milliards d'euros sur la période 2004-2008, destinés au financement de projets de restructuration lourde présentés par les élus. En conséquence, 1,2 milliard d'euros sera disponible en 2004, autorisant la mise

en œuvre de programmes en matière d'habitat, d'espaces collectifs, de voirie et d'équipements publics des cités.

A côté de la rénovation urbaine, les dispositifs à vocation sociale ne sont pas négligés, qu'il s'agisse des adultes-relais ou des opérations ville-vie-vacances pour renforcer le lien social dans les quartiers difficiles et des actions d'aide au logement des plus démunis.

Votre rapporteur approuve le choix de ces deux axes prioritaires des budgets de la ville et du logement qui devrait permettre, malgré une diminution des crédits, de maintenir globalement la capacité d'intervention de ces politiques au niveau justifié par l'ampleur des besoins.

PREMIÈRE PARTIE

LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE DE LA VILLE

I. DES CRÉDITS MIEUX CIBLÉS

Dans un contexte budgétaire contraint, le Gouvernement a, cette année, ciblé ses actions, en concentrant son effort financier sur les dispositifs qui ont fait la preuve de leur efficacité et en dégagant une priorité nouvelle, la rénovation urbaine.

A. LES INTERVENTIONS DE L'ÉTAT : LE CHOIX DE L'EFFICACITÉ

1. Un budget en adéquation avec les besoins

a) Un affichage plus sincère

Avec **344,2 millions d'euros prévus en 2004**, le budget du ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine affiche une **diminution de ses crédits de l'ordre de 7 %**.

Crédits du ministère de la ville

en millions d'euros

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Dépenses villes	115	152	216	367	368	371	344

Source : fascicule budgétaire « Ville »

Afin de participer à l'effort général de maîtrise des dépenses publiques, le ministère de la ville recentre donc son action vers son objectif premier, l'amélioration des conditions d'habitat dans les quartiers prioritaires, notamment dans les zones urbaines sensibles (ZUS).

Ainsi, si les titres III (moyens des services) et IV (interventions publiques) voient leur dotation diminuer respectivement de 15,9 % et 14 %, le titre VI relatif aux subventions d'investissement en faveur des contrats de ville, des grands projets de ville et, surtout, des opérations de rénovation urbaine, reçoit des crédits supplémentaires à hauteur de 14 %.

Mieux ciblé, le budget pour 2004 est aussi plus réaliste. En effet, la Cour des comptes avait dénoncé, dans son rapport particulier de février 2002¹, le faible taux d'utilisation des crédits. Si cette consommation s'améliore peu à peu (68 % en 2000, 73 % en 2001, 83 % en 2002 et 90 % prévus en 2003), le présent projet de budget tient compte du décalage existant traditionnellement entre l'affichage des crédits et leur engagement effectif.

Il s'agit également de réduire l'écart entre les crédits inscrits en loi de finances et ceux véritablement disponibles, souvent diminués par des gels, des transferts ou par l'intervention de la loi de finances rectificative. On se souvient, à cet égard, du gel de 8 millions d'euros opéré en 2001 et de la régulation budgétaire décidée en août 2002, à hauteur de 99 millions d'euros.

Votre rapporteur estime que la réduction du budget de la ville est également le gage de sa consommation effective. Cette dernière dépend de l'absence de gel des crédits, ce dont votre rapporteur ne doute pas du fait de la priorité affichée par le Gouvernement en faveur du renouvellement urbain, et de leur facilité d'utilisation par les différents acteurs, qui devrait se voir améliorée en 2004 grâce au recentrage des actions sur les dispositifs les plus efficaces.

b) Un recalibrage satisfaisant des dispositifs financés

• **Les instruments contractuels de la politique de la ville**

- Les contrats de ville

Après le lancement d'une dizaine d'opérations pilotes en 1992, les contrats de ville ont été généralisés en 1994, en majorité dans les communes situées en zone urbaine sensible (ZUS).

Ils constituent « *le cadre par lequel l'Etat, les collectivités locales et leurs partenaires s'engagent à mettre en œuvre, de façon concertée, des politiques territorialisées de développement solidaire et de renouvellement urbain* » (circulaire du Premier ministre du 31 décembre 1998).

Les crédits alloués aux contrats de ville constituent, avec les crédits d'investissement correspondants, le fonds d'intervention pour la ville (FIV). Ils sont entièrement déconcentrés auprès des préfets et distribués, pour 60 % de leur montant, aux associations et, pour 40 %, aux collectivités locales.

¹ Cour des comptes. Rapport public particulier – La politique de la ville. Février 2002.

Les contrats en cours sur la période 2000-2006, comme ceux qui avaient été signés pour les années 1994 à 1999, sont extrêmement hétérogènes, tant dans leur architecture que dans la définition des objectifs poursuivis.

De fait, la Cour des comptes constatait, dans son rapport public particulier sur la politique de la ville², que « *la contractualisation qui empêche l'Etat d'imposer un modèle unique pour ses procédures et l'oblige, au contraire, à s'adapter aux spécificités locales conduit, dans certains cas, les partenaires à élaborer des dispositifs d'une grande richesse, mais aussi d'une complexité certaine* ».

Le présent projet de loi de finances tient compte de cette critique en diminuant de près de 10 % la dotation en crédits d'interventions publiques (titre IV), qui s'élève pour 2004 à 131,4 millions d'euros. Il s'agit donc de recentrer les actions locales sur les thèmes prioritaires de la politique de la ville et d'orienter les financements vers les associations qui ont fait la preuve de leur efficacité sur le terrain.

En outre, votre rapporteur souhaite rappeler que les crédits du ministère de la ville n'ont pas vocation à financer l'ensemble des interventions publiques en la matière mais doivent compléter la participation des autres ministères. Une dotation plus restreinte en 2004 constitue donc un appel à une plus grande mobilisation de ces derniers en faveur des actions entreprises dans le cadre des contrats de ville.

- Les grands projets de ville

Lors du Comité interministériel des villes du 14 décembre 1999, il a été annoncé la mise en œuvre d'un programme national de renouvellement urbain, centré autour de cinquante-trois grands projets de ville (GPV) au bénéfice des quartiers accumulant les plus importants phénomènes de relégation urbaine et sociale. Ce nouveau programme intègre les quatorze grands projets urbains (GPU) inscrits au XI^e plan et se fonde dans la démarche globale des contrats de ville en en constituant une convention d'application.

S'inscrivant dans la durée, un grand projet de ville est un projet global de développement économique, social et urbain qui vise à réinsérer un ou plusieurs quartiers dans leur agglomération. Son objectif est d'améliorer les conditions de vie des habitants et de marquer, en profondeur et de manière durable, la transformation de l'image et de la perception que l'on peut avoir du quartier. Il s'agit également, au travers des actions de revitalisation et de valorisation sociale, de redonner une valeur économique à ces territoires.

Les communes engagées dans un GPV, qui connaissent des difficultés financières, peuvent bénéficier, depuis 1999, d'un soutien particulier pour

² Cour des comptes – La politique de la ville – Rapport public particulier – Février 2002.

subvenir aux dépenses de fonctionnement induites par les investissements effectués. **Ces subventions exceptionnelles, inscrites au titre IV, s'élèvent à 20 millions d'euros en 2004, contre 31,7 millions en 2003.** Il convient toutefois de rappeler que, **cette dotation ayant triplé entre 2002 et 2003, la somme prévue en 2004 reste deux fois supérieure à celle inscrite en 2002.**

- **La suppression du fonds de revitalisation économique**

Créé par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, le fonds de revitalisation économique (FRE) avait pour objet de contribuer au développement des activités économiques dans les quartiers relevant de la politique de la ville, notamment en intervenant auprès des petites et moyennes entreprises.

Les actions menées (environ 1.000 aides par an accordées par les préfetures) consistaient en des aides au démarrage des créateurs d'entreprises (70 % des dossiers et 36 % des montants) et à l'ingénierie.

Lors de la présentation du programme gouvernemental au cours du comité interministériel des villes (CIV) du 14 décembre 1999, il était précisé que, s'agissant des aides à l'investissement, une prime de revitalisation serait versée aux entreprises, qui correspondrait à 15 % de l'investissement dans la limite d'un plafond de 22.870 euros.

Concernant les dépenses de fonctionnement, le gouvernement précédent avait annoncé, par ailleurs, qu'il compenserait les charges particulières des petites et moyennes entreprises, des commerces, des artisans et des professions libérales déjà installés dans les zones sensibles, en ne précisant pas le montant des subventions et les conditions d'attribution, les deux aides ne devant toutefois pas dépasser 100.000 euros sur trois ans, au total, afin d'éviter toute distorsion de concurrence au niveau européen.

Le dispositif, très vague, s'est révélé rapidement difficile à utiliser. En conséquence, le FRE a vu en 2003 sa section « investissement » intégrée au FIV dans un souci de simplification et sa section « fonctionnement » dotée de seulement 20 millions d'euros, contre 37,6 en 2002.

Le mouvement se confirme en 2004 avec la disparition de la section « fonctionnement » du FRE, ce que votre rapporteur approuve.

A compter de 2004, les actions d'animation et de développement économique local conduites dans les quartiers prioritaires et, en particulier, dans les zones franches urbaines pourront être financées sur les crédits de fonctionnement du FIV. Il convient de souligner que les collectivités et les organismes qui sont porteurs de ces actions peuvent, par ailleurs, faire appel aux crédits du fonds social européen (FSE) au titre de l'objectif 3 ou de l'objectif 2 pour les territoires éligibles.

Les objectifs des fonds structurels européens relatifs à la politique de la ville

La mise en œuvre de « l'agenda 2000 » décidée lors du Conseil européen réuni à Berlin les 24 et 25 mars 1999, a profondément modifié les objectifs et les moyens des aides structurelles afférentes à la politique de cohésion économique et sociale de l'Union européenne. Le cadre d'intervention des fonds structurels 2000-2006 est ainsi simplifié et le nombre d'objectifs prioritaires passe de 6 à 3, dont deux intéressent directement la politique de la ville :

• **un objectif régional (Objectif 2)** pour le soutien à la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle, notamment les zones urbaines en difficulté. Il est doté de **136,4 millions d'euros** en 2004 pour la France.

Ainsi, sur la période 2000-2006, environ deux tiers des contrats de ville sont concernés par l'Objectif 2 et seront soutenus financièrement par les fonds structurels. Le montant total de ces fonds peut être estimé en moyenne annuelle pour la période 2000-2006 à 136,4 millions d'euros. Ce montant est indicatif car, pour un certain nombre de mesures financées par les fonds structurels, il est difficile de dissocier *a priori* ce qui relèvera de la politique de la ville de ce qui relèvera de la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle.

• **un objectif national (Objectif 3)**, qui a vocation à appuyer les politiques nationales en faveur de l'emploi, en particulier en matière d'insertion des personnes résidant dans les quartiers urbains en difficulté (**20,6 millions d'euros** pour la France en 2004).

2. L'affirmation de deux priorités pour les interventions de l'État

a) Le renforcement du lien social

Si les crédits d'interventions publiques du titre IV diminuent en raison des restrictions imposées au FIV et aux GPV, les dispositifs en faveur du renforcement du lien social dans les quartiers bénéficient d'une attention particulière.

• Les adultes-relais

Le comité interministériel des villes (CIV) du 14 décembre 1999 a décidé la création d'un programme de 10.000 adultes-relais dans les territoires de la politique de la ville et l'a mis en œuvre par la circulaire du 26 avril 2000.

Le dispositif s'est vu assigner les missions suivantes :

« - créer ou développer le lien social dans les quartiers par des actions de médiation sociale et culturelle,

« - mener des actions de prévention telles que décidées par le Conseil de sécurité intérieure,

« - favoriser le lien familles/écoles ou la prévention de la violence en milieu scolaire. ».

Cette mission s'inscrit dans une politique globale de l'intégration sociale et du maintien du lien social grâce à la médiation dans les quartiers en difficulté. Dans ce cadre, des actions spécifiques ont été confiées à des adultes-relais en vue d'améliorer le dialogue entre l'école et les familles, en application du plan départemental de lutte contre la violence mis en place en 2000.

Ce programme a également pour objectif d'employer des chômeurs âgés de plus de trente ans résidant dans les quartiers défavorisés. En ce sens, il s'inscrit dans les actions de lutte contre le chômage dans les territoires de la politique de la ville.

Le dispositif a connu une mise en œuvre chaotique et n'a pu véritablement se développer qu'à compter de la circulaire du 3 mai 2002 qui a précisé les modalités de mise en œuvre du programme, en ouvrant notamment le recrutement des adultes-relais aux collectivités locales et aux établissements publics.

La circulaire du 26 avril 2000 précitée ne permettait en effet le recrutement des adultes-relais ni par les collectivités territoriales, ni par les établissements publics locaux. Le programme était essentiellement ouvert au tissu associatif. **Cette non-ouverture au secteur public a constitué un frein au développement des adultes-relais, en particulier pour les actions de prévention en général ou de lutte contre la violence scolaire qui relèvent de la responsabilité des collectivités ou des établissements scolaires.**

Compte tenu de cet élargissement du recrutement, le programme des adultes-relais s'est progressivement développé : il a bénéficié de 29 millions d'euros de crédits en 2002, 50 millions en 2003 et 57 millions sont inscrits pour 2004.

Cette dotation devrait permettre la reconduction des 3.100 adultes-relais déjà recrutés en 2003 et la création de 500 nouveaux postes en 2004. Elle correspond ainsi à la montée en puissance du dispositif, décidée lors du comité interministériel à l'intégration du mois d'avril dernier.

- **Les opération « Ville-vie-vacances »**

Le programme « Ville-vie-vacances » est un dispositif intégré de prévention de la délinquance, associant neuf ministères. Il est mis en œuvre pendant les périodes de vacances scolaires et bénéficie aux jeunes âgés de 11 à 18 ans résidant, en priorité, dans les quartiers populaires. **15.000 opérations sont financées chaque année, sur les crédits d'intervention du titre IV, à hauteur de 10 millions d'euros pour ce qui concerne le ministère de la ville, et de 9 millions d'euros pour l'ensemble des autres ministères.**

Ce dispositif privilégie les actions destinées aux publics en voie de marginalisation ou de délinquance et qui ne fréquentent pas spontanément les structures traditionnelles d'animation à leur disposition. Trois objectifs sont ainsi poursuivis : un objectif social visant à offrir des loisirs à des jeunes défavorisés, un objectif de prévention de la délinquance et une logique de tranquillité des quartiers pendant les vacances.

Les activités proposent la promotion du sport (20 %) et de la culture (12 %), ou encore l'organisation de sorties à la journée (22 %) et de chantiers (13 %).

Une attention particulière est portée au contenu éducatif des actions proposées : potentialités d'épanouissement personnel, apprentissages sociaux, éducation à la santé, sensibilisation à la solidarité (locale ou internationale), responsabilisation des jeunes en fonction de leur âge (en leur confiant des tâches d'organisation et de réalisation), implication des parents et des adultes. Plus de la moitié de ces activités sont organisées dans la commune de résidence des jeunes, 13 % des séjours ont lieu en dehors de leur région et 2 % à l'étranger.

Votre rapporteur estime que les travaux saisonniers au profit de la communauté, notamment les chantiers éducatifs, sont un moyen de motiver ces adolescents, souvent en manque de repères, de les responsabiliser et de valoriser leur action. Ces travaux d'intérêt collectif font en outre souvent l'objet d'une rétribution qui permet aux jeunes de faire l'apprentissage de l'autonomie.

Les services de l'État participent largement à l'animation du dispositif : désormais, plus de 15 % de l'encadrement est assuré par des fonctionnaires de la police nationale (150 policiers assistés de 52 adjoints de sécurité), la gendarmerie nationale (42 groupements concernés – 75 % des animations assurés par les brigades de prévention de la délinquance juvénile), la protection judiciaire de la jeunesse ou encore l'administration pénitentiaire. Les autres encadrants sont majoritairement issus des personnels communaux ou associatifs.

Les acteurs des opérations VVV

Organismes	%
Associations	50,9 %
Centres sociaux	15,8 %
Villes et para-municipal (offices municipaux, CCPD, CCAS...)	15,2 %
Maison des jeunes et de la culture	5,2 %
Maisons pour tous, maisons de quartier	3,8 %
Clubs de prévention spécialisée	2,5 %
Associations de jeunes	1,6 %
Services socio-éducatifs de l'AP	1,5 %
Missions locales	0,9 %
Club de loisirs Jeunes (Police Nationale)	0,8 %
Associations liées à la PJJ	0,8 %
Associations mouvance « Police nationale »	0,3 %
Organismes de formation	0,3 %
Foyers de jeunes travailleurs	0,3 %
Entreprises d'insertion	0,1 %

Source : DIV

Pour l'année 2003, les cinq priorités suivantes ont été poursuivies :

- recentrer sur les jeunes les plus en difficulté, en associant les services de la prévention spécialisée à la sélection des dossiers financés. Il s'agit de développer, en particulier, des projets spécifiques s'adressant aux mineurs et jeunes majeurs placés sous main de justice, prévenus ou condamnés ;

- renforcer la participation des jeunes filles aux activités proposées (information des familles, association des parents à la préparation des actions et formation particulière de l'encadrement) ;

- améliorer la qualité de l'encadrement ;

- promouvoir les plans d'accueil des jeunes dans les communes touristiques (PAJECOT), mis en œuvre actuellement dans les Landes, la Gironde et les Hautes-Alpes, ainsi qu'à Dunkerque, pour qu'ils soient étendus à d'autres sites accueillant un grand nombre de jeunes vacanciers ;

- enfin, rechercher une implication plus grande des conseils généraux.

Si ces programmes ne font pas l'objet d'une augmentation de crédits, il convient de souligner le mouvement de regroupement des dotations des ministères opéré dans le seul budget de la ville. Dans le projet de loi de finances pour 2003, une mesure de transfert des crédits du ministère de la justice avait déjà été effectuée au profit du ministère de la ville, à hauteur

de 0,26 million d'euros. De la même manière un transfert de 2,1 millions d'euros, en provenance du budget du ministère des affaires sociales, est prévu en 2004.

Grâce à cette fusion des lignes budgétaires, les projets pourront être mis en œuvre plus rapidement, sans attendre les dotations parfois tardives des autres ministères. A cet égard, votre rapporteur regrette que les ministères de la culture, de la jeunesse et des sports aient refusé cette démarche pour 2004 alors que, **compte tenu des excellents résultats de ce dispositif sur les conditions de vie dans les quartiers pendant les périodes de vacances, ce type d'opérations mérite d'être développé.**

b) La rénovation urbaine

La seconde priorité du budget de la ville pour 2004 concerne les opérations de rénovation urbaine des quartiers. C'est elle qui explique la **forte augmentation des subventions d'investissement du titre VI, que le présent projet de loi de finances propose de porter de 97 millions d'euros en 2003 à 110 en 2004, soit une hausse de 14 %.**

Ainsi, la section du FIV consacrée aux subventions d'investissement des contrats de ville au profit d'actions de renouvellement urbain est augmentée de 10 millions d'euros en crédits de paiement. **En conséquence, et compte tenu des restrictions s'appliquant aux interventions publiques, le FIV ne subit donc qu'une légère diminution, permettant un financement des contrats de ville à un niveau identique à celui de 2003, sur des actions clairement identifiées.**

Toutefois, les autorisations de programme diminuent de 45 millions d'euros, soit une baisse de plus de 40 %, en raison de la non-reconduction d'une mesure relative à la réhabilitation d'établissements scolaires dans les communes en contrat de ville. Ce programme a permis en 2003, à titre exceptionnel, d'intervenir dans près de 150 écoles.

La priorité donnée en 2004 à la rénovation urbaine est surtout visible dans l'augmentation considérable des crédits consacrés à ces opérations (par le biais ou non des GPV et des opérations de renouvellement urbain) dans le titre VI. La dotation pour 2004 est ainsi fixée à 57 millions d'euros, contre seulement 14 millions en 2004.

Cette somme représente la participation du ministère de la ville à la nouvelle agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), chargée par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août dernier de mettre en place un programme national de rénovation urbaine (PNRU) pour la période 2004-2008.

Les opérations de renouvellement urbain (ORU), au nombre de soixante et une au 1^{er} juillet 2003, continueront donc à être financées sur cette dotation, mais par le biais de l'agence. Elles feront ainsi l'objet de conventions entre les collectivités locales et celle-ci, afin de donner un cadre juridique à ce soutien financier.

On rappellera que les ORU comportent des opérations d'investissement (démolition et reconstruction de logements sociaux notamment) financées par les villes concernées et bénéficiant d'un appui renforcé de l'État, grâce, en particulier, à des prêts à taux d'intérêt réduit. L'objectif est de parvenir à une recomposition des équilibres urbains entre les quartiers et leur agglomération de rattachement, et à une revalorisation de ces territoires.

B. UNE GESTION PLUS RIGoureuse DES SERVICES

Les moyens des services du titre III s'élèvent pour 2004 à 11,7 millions d'euros, contre 14 millions en 2003. Cette diminution est le résultat de deux évolutions de sens contraire : la baisse des crédits de la délégation interministérielle à la ville (DIV) et des services publics de quartier et l'augmentation de ceux alloués aux charges de personnel.

1. Un effort de rationalisation

a) La complexité des instances de la politique de la ville

La DIV, créée par décret du 28 octobre 1988, est placée auprès du ministre et constitue l'élément moteur de la politique de la ville. Elle est au centre d'un système confus rassemblant les multiples acteurs de cette politique, complexité qui tend à nuire à la rapidité et à la lisibilité des actions menées dans ce domaine, ainsi que votre rapporteur le déplore chaque année.

Les instances chargées de la politique de la ville

Les instances nationales

Le ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine

Le décret n° 2002-976 du 12 juillet 2002 confie au ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité les attributions relatives à la ville définies pour la première fois par le décret n° 91-33 du 11 janvier 1991. Le ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine les exerce par délégation.

A cette fin, il dispose de la DIV, de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, des directions et services placés sous l'autorité du ministre des affaires sociales, ainsi que, en tant que de besoin, des directions et services des autres ministères qui concourent à la préparation et à la mise en œuvre de la politique de la ville.

Le comité interministériel des villes (CIV)

Les décisions relatives à la politique de la ville sont prises, sur proposition de la DIV, par le CIV, présidé par le Premier ministre ou le ministre délégué à la ville. Il arrête les orientations, définit les programmes et peut décider de la répartition des moyens.

La délégation interministérielle à la ville (DIV)

Administration de mission à la disposition du ministre en charge de la ville, la DIV doit assurer la mobilisation des différents acteurs de la politique de la ville dans un souci de cohérence et d'efficacité. Elle est un foyer d'initiatives, de réflexion et de propositions. Elle joue un rôle de capitalisation et de diffusion des expériences auprès des professionnels au travers, notamment, de divers supports de communication : périodiques tels que « la lettre de la DIV » et « Comme la ville ».

Elle anime aussi les réseaux des professionnels du développement social urbain et les services déconcentrés de l'État. Par ailleurs, la DIV assure les échanges internationaux et européens avec les États confrontés à des problèmes de développement social urbain analogues.

La DIV assure enfin le suivi de l'exécution des contrats passés avec les collectivités territoriales.

Les échelons déconcentrés

Le préfet

- Le préfet de région procède sur avis de la conférence administrative régionale (CAR) à la répartition des crédits. Il suscite une politique coordonnée du développement social urbain à l'échelle de la région et procède à son évaluation. Sur le plan administratif, un correspondant régional de la politique de la ville a été nommé dans chaque secrétariat général aux affaires régionales.

- La part considérable des crédits déconcentrés de la politique de la ville (plus de 95 %), les relations quotidiennes entretenues avec les collectivités territoriales, le rôle interministériel dévolu aux préfets de département, place naturellement ces derniers au centre du dispositif local d'action. L'élaboration, la signature des contrats de ville et le contrôle de leur exécution relèvent directement de leur responsabilité. Les préfets sont assistés dans ces fonctions par un sous-préfet chargé de la politique de la ville (trente et un, à ce jour) pour les principaux départements concernés.

Les instances locales

La bonne exécution des contrats de ville relève de la responsabilité de trois instances :

- un comité de pilotage coprésidé par les signataires du contrat : préfet, maires, etc. ; ce comité arrête les objectifs poursuivis, actualise les programmes d'action et met en place des dispositifs d'évaluation ;

- une instance de mise en œuvre technique, communément appelée « maîtrise d'œuvre urbaine et sociale », placée sous l'autorité du comité de pilotage et chargée de l'ensemble des tâches d'animation, de coordination et de conception liées à la bonne conduite du contrat ;

- une instance de concertation qui vise à associer le réseau partenariat et associatif à la conduite et à l'évaluation des actions menées : la commission locale de concertation interpartenariale.

De façon à renforcer la présence de l'État dans les quartiers en difficulté et d'améliorer sa capacité de coordination et d'animation, le préfet peut désigner des « délégués de l'État ». Ce dispositif existe à ce jour dans quarante départements et près de 250 délégués ont d'ores et déjà été désignés.

Votre rapporteur se réjouit donc, à cet égard, d'un début de rationalisation du fonctionnement de cet instrument essentiel qu'est la DIV. Par conséquent, cette dernière voit ses dépenses de fonctionnement fixées à 5,7 millions d'euros pour 2004, soit une diminution d'environ 10 % par rapport à l'année précédente.

Cette rationalisation des dépenses touchera notamment les achats d'équipement bureautique et les déplacements sur le terrain des chargés de missions territoriaux de l'atelier urbain de la DIV.

Parallèlement, le fonctionnement de cette instance sera amélioré :

- au niveau de l'évaluation des actions menées, que la Cour des comptes a longtemps estimé insuffisante : les travaux du conseil national de l'évaluation créée en 2002 se poursuivront et l'observatoire national des ZUS, prévu par la loi d'orientation du 1^{er} août 2003, sera mis en place ;

- le conseil national des villes (CNV), qui assure l'organisation et le suivi de différentes commissions thématiques sur la politique de la ville auxquelles participent des élus, sera réorganisé pour être plus efficace.

Votre rapporteur espère que cet effort de rationalisation se généralisera progressivement à l'ensemble des instances chargées de la politique de la ville.

b) Un financement plus satisfaisant des personnels

Au sein du titre III, on observe une augmentation considérable des crédits de personnel, qui passe de 130.000 euros en 2003 à 1,5 million d'euros en 2004.

Cette hausse spectaculaire s'explique par le fait que les personnels vacataires et les stagiaires recrutés par la DIV, en particulier pour le fonctionnement des services publics de quartier, sont désormais financés sur une ligne budgétaire spécifique, et non plus sur les dépenses de fonctionnement des services publics de quartier, comme c'était le cas auparavant, ce qui apparaît plus satisfaisant au niveau budgétaire.

On rappellera, à cet égard, que la DIV ne dispose pas de personnel propre. La centaine de personnes qui travaille dans cette instance est essentiellement composée, outre les vacataires et les stagiaires, de contractuels et de personnel affecté par le ministère de l'équipement. La direction du personnel de ce dernier assure en outre le suivi administratif de ces emplois (établissement des contrats et gestion des fiches de paie). Cette situation a pour conséquence l'absence d'une « culture administrative » propre à la DIV, qui, selon la Cour des comptes³, « *explique probablement une partie des anomalies de gestion constatées.* »

S'il apparaît difficile que la DIV puisse procéder à un recrutement spécifique de fonctionnaires du fait de son statut hybride dépendant de deux ministères, il serait à tout le moins souhaitable que les personnels détachés et les contractuels lui soient affectés suffisamment longtemps pour s'approprier les compétences et l'« esprit » de la politique de la ville. A cet égard, votre rapporteur estime que le nombre de vacataires et de stagiaires pourrait être revu à la baisse.

2. Une clarification du financement des services publics de quartier

a) Un foisonnement d'initiatives

La présence des services publics dans les quartiers, et leur accessibilité, est l'une des conditions de la réussite de la politique de la ville, un facteur d'amélioration de la vie quotidienne des habitants et un moyen privilégié de l'exercice de la solidarité nationale.

³ Cour des comptes – La politique de la ville – Rapport public particulier – Février 2002.

Le comité interministériel des villes du 14 décembre 1999 a arrêté un ensemble d'orientations et de mesures dans le but de renforcer la contribution des services publics à la solidarité et au développement urbain. Il a en particulier décidé un plan national pour le renforcement de la présence et de la qualité des services publics et a arrêté un train de mesures visant à faciliter et à valoriser le rôle des agents publics impliqués dans la politique de la ville.

Le plan national de renforcement des services publics

- Dans le cadre des projets territoriaux, les préfets ont déterminé les opérations d'intérêt local qui contribuent à renforcer la présence des services publics dans les quartiers. Ces opérations s'inscrivent naturellement dans les contrats de ville.

- Le comité interministériel à l'aménagement et au développement du territoire (CIADT) du 9 juillet 2001 a entériné la délocalisation d'emplois publics et l'implantation d'équipements de nature à renforcer les opérations locales et à contribuer à une plus grande mixité fonctionnelle de certains sites. Les entreprises publiques soutiennent également ce plan national de renforcement de la présence des services publics et en particulier la Poste (quarante opérations d'implantation ou de réhabilitation de bureaux de poste ont été financées depuis 1999) et EDF-GDF (création d'une agence au sein de chaque site en GPV).

- Cent trente-huit nouveaux délégués du médiateur ont été nommés dans les quartiers. Installés dans des équipements de proximité (maisons de la justice et du droit, maisons de services publics, centres sociaux, etc.), ils sont chargés de recevoir les usagers et de faciliter leurs démarches avec le souci de contribuer, dans une perspective d'accès au droit, à l'amélioration de la qualité des services publics.

- Les délégués de l'État constituent un dispositif original créé en 1992 par le préfet du Rhône et étendu en 1996. La circulaire du Premier ministre du 26 décembre 2000 généralise ce dispositif à l'ensemble des départements concernés par un contrat de ville pour renforcer la présence de l'État dans les quartiers, animer la politique de la ville et les réseaux de services publics locaux. À ce jour, près de 250 délégués de l'État ont été nommés dans quarante départements.

- Le développement des maisons de services publics est une dimension importante du renforcement de la présence et de la qualité des services publics dans les quartiers prioritaires. Ce développement est mené conjointement par les ministères de la ville, d'une part, et de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire, d'autre part. On dénombre en 2002, 350 maisons de services publics dont la moitié est située dans des sites en contrat de ville.

- Afin de faciliter et de valoriser le rôle des agents publics impliqués dans la politique de la ville, le CIV du 14 décembre 1999 a en outre décidé de dégager une enveloppe budgétaire pour gratifier ces fonctionnaires, notamment les personnels de l'éducation nationale travaillant en ZEP et ceux des personnels de police intervenant dans les quartiers difficiles.

Pour tenir compte des sujétions auxquelles sont soumis les agents publics qui travaillent dans les quartiers sensibles, des mesures ont par ailleurs été prises pour faciliter leur accès à un logement : une aide et un prêt à l'installation, ainsi qu'un prêt à l'accession à la propriété, destinés aux fonctionnaires, stagiaires et titulaires et aux ouvriers de l'État affectés dans les zones urbaines sensibles. Sont aussi prévues des réservations de logements spécifiques.

b) Des crédits mieux utilisés

Les crédits du titre III consacrés au fonctionnement des services publics de quartier (4,5 millions d'euros en 2004) enregistrent une baisse de près de 40 %.

Cette évolution n'est, en aucun cas, synonyme d'un désengagement de l'État dans les quartiers mais s'explique par une utilisation plus pertinente des crédits des différents postes budgétaires consacrés à ces actions :

- la prise en charge des frais d'installation et de fonctionnement des délégués du Médiateur, pour lesquels le ministère de la ville s'engage chaque année à hauteur de 230.000 euros, fait l'objet d'un transfert, à compter de 2004, du budget de la ville à celui de la Médiature (services communs du Premier ministre) ;

- la tendance, d'ailleurs justifiée, des services des préfectures à instruire les dossiers de formation et d'animation des services publics de quartier, non plus sur le titre III mais sur le titre IV des crédits de la ville, se confirme ;

- la conséquence du basculement, sur l'article consacré aux dépenses de personnel, des charges liées aux indemnités des vacataires et des stagiaires recrutés pour le fonctionnement de ces services.

II. LE DÉVELOPPEMENT D'UNE POLITIQUE PARTENARIALE

Les dotations affectées à la politique de la ville ne se limitent pas aux seuls crédits inscrits au budget de la ville. En effet, cette politique est essentiellement interministérielle et requiert le concours de l'ensemble des acteurs du secteur, y compris celui des entreprises privées, pour permettre une véritable amélioration de la situation des quartiers.

A. UNE MULTIPLICITÉ D'ACTEURS

1. La définition d'une enveloppe globale

a) Un effort public considérable

Le budget du ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine ne représente que 6 % d'une enveloppe globale de 6 milliards d'euros, composée des crédits alloués par les autres ministères, des fonds structurels européens, de la participation de la caisse des dépôts et consignations (CDC) et des contributions des collectivités locales.

Evolution de l'effort public entre 2003 et 2004

(en millions d'euros)

	LFI 2003	PLF 2004	Répartition
Ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine	384,61	356,39 (- 7,34 %)	5,97 %
Autres ministères	2.357,25	2.319,81 (- 1,59 %)	39,15 %
Dotations de solidarité urbaine ⁽¹⁾	448,91	448,91	7,52 %
Exonérations fiscales et sociales	528,20	655,60 (+ 24,12 %)	10,99 %
Union européenne	221,60	221,60	3,71 %
Caisse des dépôts et consignations ⁽²⁾	190,00	123,00 (- 35,26 %)	2,06 %
UESL (nouveau)	0	550,00	9,22 %
Autres financements publics (CAF)	155,00	155,00	2,6 %
Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) (nouveau)	0	30,00	0,50 %
Collectivités territoriales	1.065,68	1.090,68 (+ 2,35 %)	18,28 %
TOTAL	5.351,25	5.967,69 (+ 11,52 %)	100 %

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

(1) dotation versée aux communes en contrat de ville.

(2) bonification des prêts et concours sur fonds.

Si l'évolution des interventions de l'Union européenne et le niveau de la DSU restent constants, l'**apport important des collectivités locales**, auquel il faut ajouter le fonds de solidarité des communes d'Ile-de-France (FSCRIF), continue à augmenter en 2004.

Les exonérations fiscales et sociales enregistrent, pour leur part, une hausse de près de 25 %, en raison de la relance et de l'élargissement du dispositif des zones franches urbaines prévus par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août dernier. Cette dernière a aussi pour conséquence la nouvelle participation de l'union d'économie sociale du logement et de la caisse de garantie du logement locatif social à la politique de la ville, *via* leurs dotations respectives à l'agence nationale pour la rénovation urbaine.

Il convient toutefois de noter que la participation de la caisse des dépôts et consignations dépasse les seules bonifications de prêts intégrées à l'enveloppe globale pour la politique de la ville. Cet organisme œuvre en effet dans le domaine de la rénovation urbaine à hauteur de près de 1,33 milliard d'euros en 2004.

L'intervention de la caisse des dépôts et consignations

La caisse des dépôts poursuit des actions dans le cadre de son programme renouvellement urbain, issu d'une convention signée entre l'État et la caisse des dépôts en octobre 1998 et actualisée en juin 2000, qui a pour objet de favoriser des investissements de renouvellement urbain, notamment à travers des prêts pour le renouvellement urbain (PRU), des prêts projets urbains (PPU) et un fonds d'investissement pour le renouvellement urbain (FRU).

Le prêt pour le renouvellement urbain

Le CIV du 1^{er} octobre 2001 a renouvelé l'enveloppe des PRU à hauteur de 2,3 milliards d'euros pour trois ans, au taux révisable de 3,25 % bonifié par l'union d'économie sociale pour le logement (UESL). Ce taux est de 2,5 % à compter du 1^{er} août 2003 suite à la baisse du taux du livret (de 3 à 2,25 %). Cette enveloppe, initialement prévue pour les années 2003, 2004 et 2005, a été ouverte par anticipation dès le mois d'avril 2002 pour préserver l'activité de financement de la politique de la ville. Le montant pour 2004 est fixé à 680 millions d'euros (630 millions en 2003).

Les PRU servent au financement d'actions sur les sites nécessitant un remaniement profond des quartiers et des espaces, prioritairement sur les GPV et les ORU. Le PRU a pour vocation de favoriser la diversification de l'habitat par des opérations de restructuration, démolition et reconstruction de logements. Il finance aussi les interventions sur le parc privé et, en particulier, les copropriétés dégradées. Il peut financer également l'ensemble des investissements inscrits dans les projets de rénovation urbaine : investissements à caractère public (écoles, équipements sportifs et culturels, espaces extérieurs) ou privé (immobilier d'entreprises, restructuration d'espaces commerciaux) dès lors qu'ils constituent un élément structurant du projet.

Par conséquent, les financements PRU sont prioritairement utilisés par les organismes de logement social (51 % du total des investissements). Les collectivités territoriales mobilisent, pour leur part, 39 % des prêts PRU pour financer, essentiellement, des investissements de requalification hors logement.

Le prêt projet urbain (PPU)

Le CIV des villes du 1^{er} octobre 2001 a reconduit l'enveloppe de prêts PPU de 1,52 milliard d'euros, au taux de 4,2 %, pour la période 2002-2004. La consommation de ces prêts baisse depuis deux ans. Ce phénomène est lié à l'avantage comparatif que présente le PRU grâce à son taux plus attractif. Ce tassement s'explique également par une pause dans le programme d'investissement de certaines collectivités locales, ainsi que par leur bonne santé financière qui les conduit à se désendetter et à moins recourir à l'emprunt. En 2004, les PPU seront dotés de 500 millions d'euros, contre 350 millions en 2003.

Les PPU concernent les interventions dans le cadre de projets à caractère curatif moins marqué sur les sites prioritaires définis localement par la politique de la ville. Les PPU se concentrent sur les investissements hors logement, qu'ils soient de caractère public ou privé, à partir du moment où ils font partie du projet local de requalification urbaine et sociale. Ils peuvent financer des investissements à vocation économique, des travaux d'aménagement, des travaux d'infrastructure ou d'amélioration de la circulation dans les quartiers, l'implantation ou la requalification d'équipements de proximité, la création ou l'amélioration d'établissements d'enseignement primaire ou secondaire, de centres culturels ou sportifs, des acquisitions foncières et des opérations de portage foncier.

Le fonds de renouvellement urbain

Le fonds de renouvellement urbain (150 millions d'euros chaque année) finance des projets qui s'inscrivent dans la géographie prioritaire de la politique de la ville et qui ont fait l'objet d'une contractualisation avec l'État, en tant que GPV, ORU ou autres projets de rénovation dans le cadre de contrats de ville. Ces projets portent principalement sur le réaménagement de grands ensembles d'habitat social en programmant des opérations de démolition et de reconstruction de logements sociaux, des aménagements et des équipements publics, des infrastructures de transports destinées à les désenclaver, des opérations de développement économique et commercial.

Ils concernent également des opérations de requalification de friches urbaines ou industrielles (Seine-Saint-Denis, banlieue lyonnaise, agglomération de Creil, etc.) et des opérations de traitement de quartiers anciens dans les centres ville (Roubaix, Bordeaux, Perpignan etc.). En complément, des actions particulières ont été engagées pour le traitement de copropriétés en difficulté, les interventions financières de la Caisse des dépôts se développant dans le cadre d'une convention passée avec l'ANAH, de manière à offrir aux collectivités locales et aux opérateurs via les banques locales, un service financier global.

b) Une politique essentiellement interministérielle

Cette augmentation des crédits en faveur de la politique de la ville ne doit toutefois pas masquer une diminution de la participation de l'État, par le biais des autres ministères qui, après une diminution de 3 % en 2003, affiche une nouvelle baisse de près de 1,6 % en 2004.

La participation des autres ministères à la politique de la ville

(en millions d'euros)

	2003	2004
	(DO + CP)	(DO + CP)
Crédits relevant de divers ministères		
Affaires étrangères	0,43	0,43
Travail	247,41	172,66
Culture et communication	27,23	27,35
Défense	15,18	15,18
Ecologie et développement durable	4,05	7,83
Economie, finances et industrie	7,00	7,00
Equipement, logement, transports	208,05	218,70
Fonction publique et réforme de l'État	13,99	12,69
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales	931,71	931,71
Jeunesse, éducation et recherche	563,67	589,37
Justice	75,42	73,74
Outre-mer	17,29	17,72
Santé, famille et personnes handicapées	136,12	133,59
Sports	6,55	6,55
Fonds d'action sociale	121,62	121,62
TOTAL	2.357,25	2.319,81

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

Comme en 2003, cette diminution de la part de l'État dans la politique de la ville est due à la moindre participation du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, liée à une baisse de l'effort en faveur de l'insertion professionnelle.

Votre rapporteur regrette ce recul à l'égard d'une politique par nature interministérielle, notamment au regard de la participation du ministère des affaires sociales, en cette période de hausse préoccupante du chômage qui touche plus particulièrement les quartiers difficiles.

Ainsi, une récente étude de la DARES⁴ montre que les facteurs géographiques contribuent aux inégalités face au risque du chômage. Etre domicilié dans un quartier de la politique de la ville constitue un handicap pour trouver un emploi, qui s'ajoute aux difficultés d'insertion propres aux habitants des ZUS.

⁴ DARES. Habiter un quartier défavorisé : quels effets sur la durée du chômage ? Octobre 2003.

2. Un exemple de coopération : l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU)

Le meilleur exemple d'un effort de tous les acteurs concernés en faveur de la politique de la ville est la mise en place de l'agence nationale de rénovation urbaine.

Cette agence a pour objet de regrouper dans un guichet unique l'ensemble des financements nécessaires à la mise en œuvre du programme national de renouvellement urbain (PNRU). Elle disposera ainsi de 5,5 milliards d'euros de crédits pour la période 2004-2008, soit 1,2 milliard par an. Ses ressources proviendront pour moitié du budget de l'État, à hauteur de 465 millions d'euros chaque année, versés par le budget de la ville et celui du logement.

Ces crédits seront complétés par une contribution de l'union d'économie sociale du logement (UESL), au titre du « 1 % logement », soit 550 millions d'euros en 2004, et par une participation de 35 millions d'euros des organismes HLM, auxquelles s'ajoutent 30 millions d'euros en provenance de la caisse de garantie du logement locatif social.

La CDC participera également à cet effort collectif sans précédent par l'octroi de prêts aidés pour le financement des opérations de rénovation urbaine et la mobilisation de ressources propres. A cet égard, une nouvelle convention avec l'État est en cours de validation pour la période 2004-2008. Elle comporte la mobilisation de 450 millions d'euros de fonds propres de la CDC pour les opérations relevant de la politique de la ville.

La mobilisation de ces 5,5 milliards d'euros en faveur du renouvellement urbain des ZUS devrait en outre créer **un effet de levier de 30 milliards d'euros en direction du secteur privé**, plus enclin à se mobiliser dans des opérations de grande ampleur et à investir ensuite dans des quartiers totalement réhabilités.

Votre rapporteur considère que ce relais du secteur privé dans les territoires de la politique de la ville est indispensable à une réussite de long terme des opérations de rénovation urbaine. C'est, en effet, par l'activité économique que le quartier peut véritablement se développer durablement.

B. LE RÔLE ESSENTIEL DU SECTEUR PRIVÉ : LA REVITALISATION ÉCONOMIQUE

En plus du recours aux crédits institutionnels orientés vers le renouvellement urbain, la réussite des actions menées dans les quartiers de la politique de la ville dépend également de la mobilisation des entreprises en faveur de la revitalisation économique et commerciale de ces territoires, qui reste le meilleur moyen de permettre leur réintégration dans une agglomération.

1. Le succès incontestable des zones franches urbaines

a) Un bilan en demi-teinte des instruments de soutien à l'activité économique hors ZFU

• La faible attractivité des zones de redynamisation urbaine

Les zones de redynamisation urbaine (ZRU) constituent un zonage intermédiaire de la politique de la ville, situé entre les zones urbaines sensibles (ZUS), qui regroupent l'ensemble des grands quartiers défavorisés et les zones franches urbaines (ZFU), qui s'appliquent aux territoires cumulant les plus extrêmes difficultés.

Les zones de la politique de la ville

2000	ZUS		Dont ZRU et ZFU		Dont ZFU	
	Zones	Communes	Zones	Communes	Zones	Communes
Métropole	717	472	396	386	38	51
DOM	34	21	20	14	6	7
Total	751	493	416	400	44	58

Source : DIV

Créées par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, les ZRU rassemblent 3,2 millions d'habitants. Elles correspondent aux ZUS « *qui sont confrontées à des difficultés particulières, appréciées en fonction de leur situation dans l'agglomération, de leurs caractéristiques économiques et commerciales et d'un indice synthétique* ». Ce dernier prend en compte le nombre d'habitants du quartier, le taux de chômage, la proportion de jeunes de moins de vingt-cinq ans, le nombre de personnes sorties du système scolaire sans diplôme et le potentiel fiscal des communes intéressées, défini pour l'essentiel à partir de leur éligibilité à la dotation de solidarité urbaine (DSU).

Les ZRU ont pour objet le maintien et le développement de l'activité économique dans les quartiers visés par le dispositif, grâce à un système d'exonération fiscale et de charges sociales.

Le constat d'échec de cette politique de relance n'est pourtant guère contesté. Ainsi, l'impact de l'exonération de charges sociales de douze mois applicable aux embauches réalisées en ZRU est resté limité en 2000 et 2001, avec, en moyenne, seulement 4.200 embauches exonérées environ par an.

Les résultats des ZRU

<i>ZRU : exonération durant douze mois pour les embauches réalisées</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>
<i>Nombre d'établissements déclarants</i>	<i>1.389</i>	<i>ND</i>	<i>ND</i>
<i>Nombre d'embauches exonérées</i>	<i>4.145</i>	<i>4.283</i>	<i>1.405</i>

Sources: ACOSS, France entière, effectif reconstitué en équivalents temps-plein au 31 décembre de chaque année. DARES - tableau de bord des politiques d'emploi, mai 2002 : nombre d'entrées cumulées dans le dispositif fin mai 2002.

• Une amélioration très récente du fonctionnement du fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat

Créé par l'article 4 de la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989 relative au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social, **le fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC) est chargé d'attribuer des subventions à des projets dans ces domaines.** En ce sens, il mène une action complémentaire de la politique d'aménagement du territoire, notamment dans les zones rurales et les quartiers urbains défavorisés.

Le fonctionnement du FISAC avait laissé apparaître, jusqu'à sa réforme en 2003, quelques faiblesses, notamment du fait de sa capacité d'investissement limitée. Sa dotation annuelle ne s'élève en effet qu'à 71 millions d'euros, dont 20 millions consacrés aux aides en cas de catastrophe naturelle et au financement de projets artisanaux innovants, hors de toute contrainte territoriale.

On rappellera, à cet égard, que le FISAC était alimenté, jusqu'à la loi de finances pour 2003, par un prélèvement sur l'excédent du produit de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA), acquittée par la grande distribution. Il est désormais financé par des dotations déléguées à l'ORGANIC à partir du budget de l'État.

En outre, le dispositif apparaissait peu incitatif, car plafonné à hauteur de 50 % en fonctionnement et de 20 % en investissement, il laissait respectivement 50 % et 80 % des coûts à la charge du secteur privé. Cette fraction restait importante puisque la politique de la ville ne pouvant financer des investissements privés, elle ne pouvait pas davantage y contribuer aux côtés des subventions du FISAC.

Conscient des lacunes d'un dispositif pourtant original, le Gouvernement a publié une circulaire, le 17 février dernier, indiquant que le taux d'investissement pour les opérations réalisées dans les ZUS comprises dans les territoires prioritaires d'un contrat de ville est désormais majoré et passe à 40 % en investissement et 80 % en fonctionnement, initiative que salue votre rapporteur. Cette circulaire faisait suite au décret n° 2003-107 du 5 février 2003 relatif aux missions et au fonctionnement du FISAC, dont l'intitulé a été transformé, à cette occasion, en « fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce ».

Une convention a en outre été passée avec le ministère de la culture le 25 juin dernier, prévoyant la mise en place d'un dispositif de soutien aux commerces culturels, en particulier aux disquaires, qui ont quasiment disparu des quartiers.

• La mise en œuvre difficile de l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux

L'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) a été créé par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, dans ses articles 25 à 28. Son organisation a été précisée par le décret n° 97-130 du 12 février 1997.

La principale mission de cet établissement public national à caractère industriel et commercial est de faciliter les opérations de remembrement des espaces commerciaux et artisanaux implantés dans les quartiers urbains en difficulté.

Pour pallier les différentes difficultés que rencontrent ces établissements, l'EPARECA a la faculté légale d'y réaliser les opérations suivantes : création, extension, transformation ou reconversion de surfaces commerciales et artisanales situées dans un quartier prioritaire des contrats de ville.

Mais, c'est seulement en 2002, après trois années de fonctionnement opérationnel, que l'EPARECA a pu engager un budget conséquent (16,8 millions d'euros), consacré à 90 % à l'investissement.

Le retard pris dans l'utilisation de cet instrument explique que les résultats, s'ils semblent tangibles, sont encore trop récents pour être synonymes de succès.

b) Le succès incontestable des ZFU

L'échec de la section investissement du FRE et des ZRU et les débuts modestes du FISAC et de l'EPARECA ne font que souligner l'indéniable réussite des ZFU.

La loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville (PRV) a institué des régimes dérogatoires d'exonérations temporaires fiscales et sociales, applicables sous certaines conditions aux entreprises présentes au 1^{er} janvier 1997 dans certains quartiers prioritaires de la politique de la ville – les ZFU – ou s'y implantant avant le 1^{er} janvier 2002, avec pour objectif le « *maintien et la création d'activités et d'emplois dans ces zones urbaines* » (titre II de la loi).

Les résultats ont été rapidement très positifs, tant au niveau des implantations d'entreprises que dans le domaine de l'emploi.

Le parc d'entreprises implantées en ZFU a pratiquement doublé depuis 1997, pour atteindre, fin 2001, environ **20.000 entreprises** dans les trente-huit zones franches urbaines de France métropolitaine.

Les bénéficiaires des ZFU

Exonération de charges sociales patronales en ZFU	1997	1998	1999	2000	2001
Nombre d'établissements déclarants	5.127	7.177	8.520	9.737	10.608
Nombre total de salariés exonérés	28.362	42.635	50.131	54.706	63.325

Source : ACOSS, France entière, effectif reconstitué en équivalents temps-plein au 31 décembre de chaque année.

En quatre ans, le nombre total d'établissements employeurs exonérés de charges sociales en ZFU a plus que doublé (+ 107 %), passant de 5.127 établissements fin 1997 à 10.608 fin 2001 (+ 8,9 % par rapport à 2000).

Par ailleurs, selon la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES), les créations d'emploi ont réellement profité aux habitants de ces quartiers, puisque la part des salariés exonérés résidant dans la zone franche urbaine où ils sont employés **dépasse sensiblement le minimum de 20 % fixé par la loi**, pour atteindre 26 % en

1999, 85 % des recrutements (résidents ou non) se faisant en outre sous forme de contrats à durée indéterminée.

Les différentes sources disponibles convergent vers l'estimation d'un total de près de 80.000 salariés dans les ZFU fin 2001 (exonérés pour environ 65.000 d'entre eux), soit environ **45.000 emplois supplémentaires en cinq ans** (embauches et transferts).

2. Reconstitution et élargissement des ZFU

a) Un système de sortie peu convaincant

Malgré ces résultats, le dispositif initial du PRV prévoyait un « retour à la normale » à l'issue des cinq ans d'exonérations à taux plein.

Compte tenu des caractéristiques du tissu économique de proximité de beaucoup de ces quartiers, à la fois peu dense et fragile, un retour aussi brutal aux taux normaux d'imposition et de charges sociales risquait de faire disparaître nombre de ces petites et très petites entreprises, dont le maintien et le développement sont pourtant indispensables à l'amélioration de la qualité de vie et de l'emploi dans ces quartiers défavorisés.

C'est pourquoi la loi de finances initiale pour 2002 a aménagé une sortie progressive, sur trois ans, des exonérations fiscales et sociales dont les entreprises, implantées en ZFU avant le 1^{er} janvier 2002, ont pu bénéficier depuis le 1^{er} janvier 1997 ou à compter de la date de leur implantation ou création en ZFU, si elle est postérieure.

Ces entreprises bénéficient désormais d'une durée totale de huit ans d'exonérations, soit cinq années à taux plein suivies de trois années à taux dégressif : 60 % d'exonération la première de ces trois années, 40 % la deuxième et, enfin, 20 % la troisième et dernière année de cette prolongation.

Ce dispositif s'applique aux entreprises déjà présentes, mais les nouvelles entreprises ne bénéficient que des dispositions propres aux ZRU, dont l'impact est, comme on l'a vu, plus faible.

ZRU et régime unique nouveau

Nature de la mesure	Dispositif existant en ZRU	Régime unique proposé
Impôt sur les bénéfices	cinq ans d'exonération - réservée aux entreprises nouvelles sous réserve d'effectif - dégressif sur cinq ans : 100 %, 100 %, 75 %, 25 % - bénéfice exonéré plafonné à 225.000 € par période de 36 mois Ouverture des droits limités à fin 2004	
Taxe professionnelle	cinq ans d'exonération - réservée aux entreprises de moins de 150 salariés - limitée à une base nette révisée annuellement (990 KF pour 2002)	
	- la limite de la base nette s'applique aux créations et extensions d'établissements ; elle est réduite de moitié pour les établissements existants Ouverture des droits limités à fin 2004	
Prime à l'embauche		Primes maximum afférentes aux contrats initiative-emploi (CIE). Pour tout demandeur d'emploi résidant en ZUS qui a cumulé 12 mois de chômage dans les 18 mois précédant son recrutement
Cotisations sociales	un an d'exonération pour les créations d'emplois dans la limite de 50 salariés et de 1,5 fois le SMIC	Pour les entreprises appliquant les 35 heures : - majoration annuelle de l'allègement de charges sociales de 213,43 € par salarié jusqu'à 1,85 SMIC - pas de limite de durée
Cotisations sociales personnelles maladie maternité des artisans et commerçants		- cinq ans d'exonération dans la limite 1,5 SMIC - ouverture des droits limités à fin 2004

Source : commission des Affaires sociales

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2002, votre rapporteur s'était montré dubitatif quant au résultat de ce nouveau régime unique, estimant que les mécanismes de discrimination positive sont d'autant plus efficaces que les publics visés sont ciblés et les moyens importants. Les résultats médiocres obtenus dans les ZRU traduisent les risques d'une dilution des moyens sur des territoires trop étendus.

b) Le choix de la relance

Au vu des résultats obtenus dans de nombreuses ZFU, le Président de la République s'est prononcé en faveur de la relance du dispositif, dans son discours prononcé à Troyes le 14 octobre 2002.

Le régime a donc finalement été prorogé pour les quarante-quatre ZFU existantes, par la loi n° 2002-1576 portant loi de finances rectificative pour 2002, pour la période allant du 1^{er} janvier 2002 au 31 décembre 2007.

En outre, la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août dernier a étendu le dispositif à quarante et un nouveaux quartiers classés en ZRU et dont la situation est particulièrement dégradée : le taux de chômage y est actuellement deux à quatre fois plus élevé que le taux moyen observé dans l'agglomération dont elles font chacune partie. L'objectif est donc, grâce à ce régime fiscal et social discriminatoire, de réduire la fracture économique et sociale dont souffrent ces territoires.

La relance et l'élargissement du dispositif expliquent ainsi en grande partie l'augmentation des exonérations fiscales et sociales prévue en 2004, pour un montant de 655,6 millions d'euros, soit une hausse de 24,1 % par rapport à 2003.

Les exonérations fiscales et sociales

(en millions d'euros)

	2003	2004
1. Zones de redynamisation urbaine		
Exonération d'impôt sur les bénéfices	51,00	61,50
Réduction droits de mutation	3,90	3,90
Exonération de taxe professionnelle	33,38	30,00
Exonération de cotisations patronales	11,00	10,53
Sous-Total 1	99,28	105,93
2. Zones franches urbaines		
Exonération d'impôt sur les bénéfices	75,00	70,00
Exonération d'imposition forfaitaire annuelle	1,00	1,00
Taxe professionnelle	48,96	75,00
Taxe foncière sur les propriétés bâties	6,23	15,00
Exonération de cotisations patronales	204,00	294,94
Exonération de cotisations maladie	5,64	5,64
Sous-Total 2	340,83	461,58
3. Exonération partielle taxe foncière sur les propriétés bâties	88,09	88,09
Total général	528,20	655,60

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

Dans le cadre de la notification qu'il a faite à la Commission européenne, le Gouvernement a ainsi présenté les objectifs poursuivis par l'élargissement du dispositif des zones franches urbaines :

- permettre le maintien et le développement d'activités, dans le but de doubler, en cinq ans, le nombre d'entreprises implantées dans ces quarante et une nouvelles ZFU ;

- contribuer à la lutte contre le chômage dans ces quartiers, à hauteur de 60.000 créations d'emploi d'ici à 2008 ;

- étendre cet effet positif sur l'emploi aux habitants des ZUS ; grâce à l'élargissement de la clause d'embauche locale, le nombre de chômeurs dans l'ensemble des ZUS pourrait être réduit d'un tiers sur la période ;

- favoriser la rénovation durable de ces quartiers.

Convaincu de l'efficacité du dispositif, votre rapporteur considère l'élargissement des ZFU à quarante et une nouvelles zones comme une avancée majeure en termes de développement économique et d'intégration des zones défavorisées.

*

* *

En définitive, le projet de budget pour la ville de 2004, qui privilégie les dispositifs les plus efficaces en faveur du lien social et du renouvellement urbain, doit être replacé dans le contexte volontariste de la loi d'orientation du 1^{er} août 2003 et du développement du partenariat avec des acteurs extérieurs à l'État.

DEUXIÈME PARTIE

-

LE BUDGET DU LOGEMENT SOCIAL

I. UN FINANCEMENT DU PARC SOCIAL QUI SE MAINTIENT MALGRÉ LES RESTRICTIONS APPORTÉES À LA LIGNE FONGBLE

A. DES CRÉDITS EN DIMINUTION MALGRÉ LA CONSTANCE DES BESOINS

1. La nécessaire maîtrise des dépenses publiques

a) Une exécution malmenée en 2003

La loi de finances initiale pour 2003 avait doté le budget du logement de 7,32 milliards d'euros de crédits, soit une diminution de 1,7 % par rapport à 2002.

Or cette enveloppe budgétaire a fait l'objet, au cours des derniers mois, de nombreux mouvements de crédits, en positif comme en négatif : reports, annulations, gels, etc⁵. **Les crédits disponibles pour les investissements ont de ce fait été sensiblement inférieurs aux dotations préalablement votées**, puisqu'ils ne s'élevaient plus qu'à 7,09 milliards d'euros.

Si les dépenses ordinaires n'ont été que marginalement touchées par ce phénomène, en raison de l'importance des crédits d'aides personnelles au logement qui n'ont pas fait l'objet d'une régulation, les crédits de paiement ont subi une diminution de plus de 11 %, qui a nuit à la poursuite de nombreux projets, du fait de l'incertitude pesant sur la disponibilité des financements.

⁵ Le décret du 14 mars 2003 a annulé près de 1,8 % des dépenses ordinaires et des crédits de paiement inscrits en loi de finances pour 2003. De nouvelles annulations sont ensuite intervenues par décret du 3 octobre 2003, pour un total de 128,6 millions d'euros (soit 1,7 % des dépenses ordinaires et des crédits de paiement), sur la quasi-totalité des crédits mis en réserve dès février au titre de la loi de finances initiale, ainsi que sur une partie des gels de crédits du mois de juin.

Certes, certains gels de crédits ont été récemment levés, afin d'honorer les engagements pris au cours de l'année auprès des associations œuvrant pour le logement des plus démunis, et pour permettre le versement de la dotation de l'État aux fonds de solidarité pour le logement, mais deux secteurs ont, malgré tout, particulièrement pâti de cette situation : la recherche et les études en urbanisme, dont la ligne de crédits est épuisée depuis le mois de juillet, et les organismes HLM.

Dans ces conditions, **le projet de budget pour 2004 peut être rapproché de l'exécution réelle du budget pour 2003.**

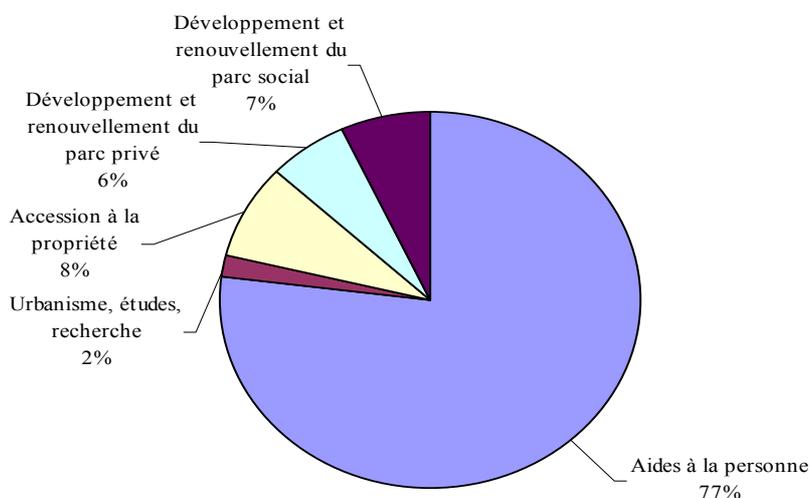
Votre rapporteur déplore ces mouvements de crédits qui ne permettent pas de mener à bien des projets sur un long terme et qui portent atteinte à la sincérité budgétaire des crédits votés par le Parlement.

b) Un budget en baisse en 2004

La dotation prévue en 2004 pour le logement s'élève à 6,68 milliards d'euros, soit une diminution de 8,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003.

Toutefois, les deux agrégats, « solidarité dans le logement » (aides à la personne et dispositifs en faveur du logement des personnes défavorisées) et « développement de l'habitat et renouvellement urbain », ne sont pas touchés par une diminution identique de leurs crédits respectifs. Le premier agrégat, qui représente plus des trois quarts du budget du logement en raison du volume financier important consacré aux aides à la personne, est ainsi moins touché par la réduction des crédits.

Budget de l'urbanisme et du logement en 2004



Si l'agrégat « solidarité dans le logement » enregistre une baisse plus limitée de 3,4 % des crédits qui lui sont alloués, essentiellement du fait de mesures d'économie sur les aides à la personne, les aides à la pierre, qui constituent le second agrégat, voient, pour leur part, leur dotation diminuer sensiblement (- 23,3 %). Cette évolution négative concerne aussi bien les opérations lourdes de construction, de démolition et de réhabilitation de logements (- 24,4 %), que l'accession sociale à la propriété (- 32,7 % pour le prêt à taux zéro) ou la subvention d'investissement de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (- 14,8 %).

Pourtant, les objectifs affichés par le Gouvernement sont ambitieux : améliorer la lutte contre l'insalubrité, renforcer les dispositifs en direction des personnes les plus démunies et poursuivre l'effort en faveur de la construction avec 80.000 nouveaux logements. Il considère que deux nouveaux instruments permettant de compenser la réduction globale des crédits : la création de l'Agence nationale de rénovation urbaine et la baisse du taux du Livret A, qui a pour conséquence un financement moins coûteux de ces opérations.

Consciente de la contrainte forte qu'impose la maîtrise des dépenses publiques, votre rapporteur ne peut que souscrire à cette priorité en faveur de l'habitat social et du logement des plus défavorisés, les besoins dans ce domaine étant aujourd'hui considérables.

2. La mesure de l'étendue des besoins

a) Une offre insuffisante de logements

Les observations montrent que l'offre de logements sociaux disponibles reste inférieure aux besoins, en raison du nombre insuffisant d'opérations de rénovation urbaine menées ces dernières années, notamment dans les zones urbaines sensibles (ZUS), et ce malgré les nombreux outils dont disposent les pouvoirs publics en la matière.

Ces interventions sont de trois types :

- La construction

La construction de logements sociaux neufs, après un net repli à la fin des années 1990, a augmenté de nouveau ces dernières années pour atteindre près de 55.000 unités en 2002. Il est toutefois à craindre que les gels de crédits du début de l'année 2003 ne permettent pas aux organismes HLM de construire autant que prévu et de confirmer cette évolution favorable.

Evolution du nombre de logements construits

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
PLA-I ⁽¹⁾	15.481	8.617	11.818	15.597	13.921	5.050	5.427	5.188
PLA et PLUS ⁽²⁾	45.060	43.219	43.583	30.463	28.336	31.325	39.513	36.447
PLUS-CD ⁽³⁾				416	570	1.661	2.711	2.856
Total	60.541	51.836	55.401	46.476	42.827	38.036	47.651	54.491

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

(1) prêt locatif aidé d'intégration (PLA-I)

(2) prêt locatif aidé (PLA), prêt locatif à usage social (PLUS)

(3) prêt locatif à usage social – construction – démolition (PLUS-CD)

En outre, il apparaît que les ZUS bénéficient plus modestement de cet effort de construction puisqu'elles ne sont concernées que par environ 15 % de ces interventions, alors même qu'elles hébergent 30 % du parc locatif social national.

Pour encourager la construction, l'Etat propose notamment des prêts subventionnés à l'usage des opérateurs, tels que le prêt locatif à usage social (PLUS) ou le prêt locatif aidé d'intégration (PLA-I).

Depuis quelques années, on observe une attention particulière portée à la qualité des logements sociaux nouvellement construits et leur meilleure intégration dans le milieu urbain. Les besoins restent toutefois largement supérieurs aux réalisations effectives.

- La réhabilitation

Élément essentiel du cadre de vie des habitants des logements sociaux, ces opérations de réhabilitation ont vu leur nombre régulièrement diminuer depuis 1999.

Evolution du nombre de logements réhabilités

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
PALULOS (réhabilitations lourdes)	95.086	108.273	156.073	139.531	164.075	123.248	88.102	76.000

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

L'intervention de l'État prend ici la forme d'une subvention versée aux organismes HLM : la prime à l'amélioration des logements locatifs et à occupation sociale (PALULOS), dont le taux peut être plus important pour les

interventions en ZUS, afin de tenir compte du surcoût des travaux lié au mauvais état général des bâtiments.

- La démolition

Ce type d'opération est en forte augmentation depuis 1997 en raison du caractère trop vétuste de nombreux immeubles locatifs sociaux pour envisager une remise en état.

Evolution du nombre de logements démolis

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Logements dont la démolition a été financée	1.743	3.311	3.518	5.502	6.134	6.000	10.862 (dont 8.286 en ZUS, ORU, GPV)*
Logements sociaux démolis	n.c	3.061	3.155	6.419	6.500	7.217	8.086 (dont 5.939 en ZUS, ORU, GPV)

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

* zones urbaines sensibles (ZUS), opérations de renouvellement urbain (ORU), grand projets de ville (GPV), soit les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

L'État intervient dans ce cadre par le biais du prêt locatif à usage social - construction - démolition (PLUS - CD).

- Le problème de la vacance de logements

L'insuffisance de l'offre de logements est en outre aggravée par un nombre important de logements vacants. A cet égard, votre rapporteur rappelle que **l'adaptation à la demande de la politique du logement social ne se limite pas aux opérations lourdes de démolition, construction et réhabilitation, mais passe aussi par la réduction du taux de vacance.**

Ainsi, on dénombre environ 130.000 logements vacants dans le parc locatif social (3,3 % du parc), dont :

- 23.000 logements vides (0,5 % du parc) pour cause de réhabilitation lourde, de démolition ou de vente prochaine ;

- 45.000 logements vacants (1,2 % du parc) depuis moins de trois mois, c'est-à-dire en période d'attente normale entre deux locataires ;

- 65.000 logements inoccupés (1,6 % du parc) depuis plus de trois mois, faute de nouveaux locataires : ce pourcentage de vacance augmente fortement depuis quelques années.

Le taux de vacance est par ailleurs beaucoup plus élevé dans ZUS puisqu'il y atteint 6 %, contre 2,6 % hors ZUS et zones de revitalisation rurale (ZRR).

Votre rapporteur estime que **ce phénomène de la vacance dans le parc social mériterait d'être mieux analysé afin d'engager réellement une politique de reconquête de cet habitat dans certains quartiers.**

b) Un problème plus aigu pour les revenus modestes

L'insuffisance de l'offre de logements sociaux pénalise particulièrement les ménages qui disposent de ressources modestes. Ils ont subi l'effet d'éviction due à l'embellie économique de la fin des années quatre-vingt-dix, favorisée par l'augmentation de la demande de locaux professionnel, qui a entraîné la reprise de la progression des loyers à tous les niveaux :

- *dans le parc privé* : une hausse annuelle des loyers de 2 % a été observée dans les grandes agglomérations et de 3,7 % à Paris, alors que l'augmentation du coût de la vie ne progressait que de 1,2 %) ;

- *dans le parc social* : le gel des loyers est arrivé à terme fin 2001 ; or, l'indice de la construction qui sert de base à la revalorisation des loyers est en progression de 4,76 % par an, ce qui a pour conséquence une augmentation des loyers, notamment après les opérations de réhabilitation.

A partir des éléments statistiques livrés par le recensement de 1999, **les hypothèses de l'INSEE font apparaître une demande potentielle de près de 350.000 logements par an.**

En outre, un rapport du Conseil économique et social d'Ile-de-France, rendu public le 30 septembre 2002, estime à 300.000 le nombre de personnes en attente d'un logement HLM dans cette région, dont la moitié depuis plus d'un an. Les raisons sont connues : des bailleurs en butte à trop de contraintes, des financements insuffisants et trop complexes et des difficultés à répondre aux exigences de mixité sociale.

La demande de logement HLM reste donc supérieure à l'offre : sur un million de demandes annuelles, la moitié est effectivement satisfaite dans l'année au niveau national mais 60 % des départements restent en dessous de cette moyenne.

Dans son rapport annuel 2001 sur l'état du mal logement en France, **la fondation Abbé Pierre estime de ce fait à 3,1 millions le nombre de personnes sans logement ou en situation de « mal logement »**, présentant des situations très diverses :

- 86.000 sans logis (selon l'enquête de l'INSEE fin 2001) ;
- 200.000 personnes dont la résidence principale est, pendant plus de huit mois, une chambre d'hôtel, un habitat de fortune ou qui sont hébergées chez des parents ou des amis ;

- 500.000 personnes en habitat temporaire ou provisoire (hôtel, meublé, hébergement chez des tiers) ;
- 1,9 million de personnes occupant des logements sans confort sanitaire de base ;
- 600.000 personnes en situation de surpeuplement critique.

Cette situation inquiétante explique que, malgré un contexte budgétaire particulièrement difficile, le Gouvernement ait choisi d'intensifier son effort en faveur des opérations de rénovation urbaine, notamment dans le domaine de la construction.

B. LA MISE EN ŒUVRE DE DEUX MECANISMES CORRECTEURS

1. L'action de l'agence nationale de rénovation urbaine

a) L'apport de la loi d'orientation du 1^{er} août 2003

La loi n°2003-710 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août dernier marque le lancement d'un effort sans précédent en faveur de la réhabilitation des 751 zones urbaines sensibles, notamment pour les cent soixante-dix quartiers les plus défavorisés.

Pour ce faire, **un programme national de rénovation urbaine (PNRU) ambitieux, devrait être mis en oeuvre sur la période 2004-2008**, prévoyant 200.000 constructions de logements, 200.000 démolitions et un nombre équivalent de réhabilitations. Parallèlement, des actions de restructuration de l'urbanisme, notamment en matière d'accessibilité des transports publics, devraient être menées afin d'intégrer au mieux ces quartiers dans leur agglomération.

Ces opérations se feront à partir d'appels à projets, présentés par les maires, et feront l'objet de modalités de financement particulières, en dehors de la ligne fongible des crédits de l'État. A cet effet, un dispositif entièrement nouveau a été mis en place sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial : l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU).

Ce guichet unique rassemble l'ensemble des moyens financiers destinés à ces opérations, et les sacralise pour les affecter aux projets sélectionnés. **L'agence sera dotée de 6 milliards d'euros de crédits, soit 1,2 milliard chaque année, composés d'une participation de tous les acteurs du logement social** : 465 millions d'euros de l'État en provenance des budget de la ville et du ministère de l'équipement, 550 millions de l'Union d'économie sociale du logement (UESL) au titre du 1 % logement, 30 millions de la caisse de garantie du logement locatif social, 100 millions de la Caisse

des dépôts et consignations, le solde provenant d'une participation des organismes HLM.

La création de l'ANRU vise donc à simplifier les circuits de financement grâce à une centralisation des moyens, qui, associée à une programmation pluriannuelle des opérations de rénovation urbaine, sera un facteur d'efficacité pour la mise en oeuvre de cette politique de réhabilitation des quartiers.

L'agence a été officiellement mise en place le 17 novembre dernier par le Premier ministre et le ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine. M. Jean-Pierre Raffarin a ainsi déclaré à cette occasion : « *La France n'est pas condamnée au cloisonnement des quartiers (...) dans lesquelles les conditions de vie et d'habitat sont indignes de la République.* » Votre rapporteur ne peut que souscrire pleinement à une telle affirmation.

b) Les objectifs pour 2004

Dans un contexte de sévère restriction budgétaire, même si la montée en charge de son action ne sera que progressive, **la mise en place de l'ANRU justifie largement l'objectif de 80.000 nouveaux logements construits affiché par le Gouvernement pour l'année 2004.**

Cet objectif inclut tout d'abord 48.000 logements construits directement sur la ligne fongible des crédits de l'Etat (287,8 millions d'euros), soit 6.000 de plus qu'en 2003, ce qui constitue déjà un effort important.

On notera à cet égard que les crédits consacrés aux opérations menées hors ZUS sont désormais réunis en un chapitre unique, regroupant plusieurs articles : l'amélioration de la qualité du service dans le logement social, la construction et l'amélioration de l'habitat locatif social, les subventions au titre d'acquisitions foncières pour l'implantation de logements locatifs en Ile-de-France, l'aide à la préparation et à la mise en oeuvre des opérations d'amélioration de l'habitat et les opérations les plus sociales, notamment les réquisitions et les démolitions de logements. **Cette fongibilité totale des crédits constitue un gage d'efficacité, du fait d'une souplesse et d'une rapidité accrues du financement des projets.**

Cette prévision est ensuite complétée par 12.000 nouveaux logements intermédiaires (prêts locatifs sociaux), qui ne bénéficient pas de subvention directe de l'Etat mais d'aides fiscales : un taux de TVA réduit à 5,5 % et une exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties pendant quinze ans. Le nombre de PLS prévu pour 2004 est identique à celui de l'an passé, ce qui apparaît satisfaisant à votre rapporteur en termes de mixité sociale dans les quartiers.

Enfin, s'ajouteront 20.000 logements financés par l'ANRU et l'association foncière du 1% logement, soit respectivement 15.000 et 5.000 logements supplémentaires.

Répartition des logements construits

	2002 (réalisations)	Loi de finances pour 2003	Projet de loi de finances pour 2004
PLUS neuf	30.562	29.000	35.000
PLUS dans l'ancien	8.706	8.000	8.000
Total PLUS	39.268	37.000	43.000
PLA-insertion	5.186	5.000	5.000
Total logements financés sur l'article 10	44.454	42.000	48.000
PLS	11.834	12.000	12.000
<i>Total Offre nouvelle</i>	<i>56.288</i>	<i>54.000</i>	<i>60.000</i>
PLUS CD et autres PLUS financés par l'ANRU	-	-	15.000
PLS financière	-	4.000	5.000
Total	56.288	58.000	80.000

Source : Ministère de l'équipement, des transports, du logement et de la mer (octobre 2003)

Pour 2003, la dotation de l'État en faveur de l'ANRU s'élève à 209 millions d'euros, soit 152 millions d'euros provenant du ministère de l'équipement et 57 millions d'euros apportés par le budget de la ville. **Notre rapporteur s'étonne à cet égard que la participation de l'État soit inférieure à l'enveloppe annuelle de 465 millions d'euros prévue par la loi d'orientation du 1^{er} août 2003**, cette somme n'étant atteinte qu'en autorisations de programme.

En conséquence, les objectifs de l'ANRU, même s'ils traduisent en 2004 un véritable effort en faveur du logement social, ont dû être revus à la baisse pour sa première année de mise en oeuvre. Le PNRU prévoit en effet la construction de 40.000 logements par an et la démolition et la réhabilitation d'un nombre équivalent. Or, il n'est prévu, en 2004, que la construction de 20.000 logements, en collaboration avec l'association foncière du 1 % logement, et la démolition de 20.000 autres. En revanche, 60.000 réhabilitations sont programmées par le biais de l'ANRU, soit un effort supérieur aux prévisions, auxquelles s'ajoutent 40.000 opérations PALULOS réalisées hors des ZUS par le budget de l'État.

Ces débuts moins ambitieux qu'annoncés s'expliquent par la sélection et la mise en oeuvre progressives de dossiers souvent complexes de rénovation urbaine. **Votre rapporteur estime que les actions de l'ANRU devront s'intensifier dès l'année 2005, afin que soient respectés les objectifs du PNRU. A ce titre, il souhaite que le Gouvernement s'engage à inscrire désormais sa participation de 465 millions d'euros au titre des crédits de paiement.**

2. La baisse du taux du livret A

Un second élément permet de tempérer les inquiétudes qui pourraient résulter de la constatation d'une diminution des crédits destinés à la construction de logements sociaux : la baisse du taux du livret A à compter du 1^{er} août dernier, de 3 % à 2,25 %.

En effet, la conséquence directe de cette baisse a été la diminution du taux d'intérêt du prêt pour le renouvellement urbain (PRU), indexé sur celui du livret A, de 3,5 % à 2,5 %. Le PRU est le principal instrument d'intervention de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), auprès de qui se financent les opérateurs pour les opérations de rénovation urbaine.

De ce fait, les sociétés de HLM bénéficieront en 2004 d'un avantage de taux non négligeable, qui permettra, par un jeu de vases communicants, de diminuer d'autant la contribution du budget de l'État pour ces opérations. On notera toutefois que, à la différence du PRU, le taux du prêt projet urbain (PPU) n'a pas été modifié à la baisse cet été, mais le sera seulement dans les prochains mois, ce qui explique qu'il soit actuellement peu utilisé pour le financement d'opérations de renouvellement urbain, le taux de 4,2 % n'étant guère avantageux.

La subvention de l'État ne représente en moyenne que 7 % du montant total des opérations de renouvellement urbain (construction, démolition ou réhabilitation) menées grâce au PLUS et 14 % en cas d'utilisation du PLA-I, alors que les prêts sur fonds d'épargne de la CDC représentent respectivement 67 et 32 % des plans de financement. L'aide par le biais des taux d'intérêt des prêts aidés est donc une composante essentielle de l'aide au logement locatif social.

Ainsi, les subventions budgétaires devraient baisser en 2004, passant de 5.000 à 3.000 euros par opération, diminution intégralement compensée par l'effet de la baisse du livret A. Cette action sur les taux permet la construction de 48.000 nouveaux logements en 2004 sur les crédits de l'État, contre seulement 42.000 en 2003.

Toutefois, l'union sociale pour l'habitat (USH), auditionnée par votre rapporteur, estime que le taux devrait être désormais maintenu à 2,25 % pendant une durée minimale de onze années pour compenser véritablement cette restriction de la participation de l'État. On rappellera à cet égard que **les opérations de rénovation urbaine sont peu influencées par les mesures de court terme, les prêts au logement social étant accordés pour une durée de trente-cinq ans.**

Votre rapporteur souhaite donc que le taux du livret A ne subisse plus de modification à la hausse dans les prochaines années, bien que sa fixation échappe désormais à l'État, ce qui laisse à craindre qu'il suive une éventuelle augmentation des taux d'intérêt du marché.

II. POURSUIVRE L'EFFORT EN FAVEUR DES AIDES AU LOGEMENT ET DU SOUTIEN À L'HABITAT PRIVÉ

A. LES ACTIONS DE SOLIDARITÉ DANS LE LOGEMENT

1. Les aides à la personne : un calibrage sous-estimé

a) Des aides diverses

L'effort de solidarité envers les Français les plus modestes dans le domaine du logement se traduit par le poids financier important des aides personnelles au logement, qui représentent 77 % des crédits du ministère.

Ces aides sont de trois sortes :

- **l'allocation de logement social (ALS)**, financée par le Fonds national d'aide au logement (FNAL), alimenté par une contribution de l'Etat et le produit de deux cotisations à la charge des employeurs ;

- **l'aide personnalisée au logement (APL)**, financée par le Fonds national de l'habitat (FNH), alimenté par des contributions provenant des régimes de prestations familiales et du FNAL. Il est équilibré par une subvention de l'Etat ;

- **l'allocation de logement familial (ALF)**, financée par la CNAF dans son intégralité.

Ces aides bénéficient à 6,2 millions de ménages, dont 5,3 millions au titre de la location et 853.000 au titre de l'accession à la propriété, pour un total de 13,3 milliards d'euros.

Répartition des aides au logement

(en milliards d'euros)

	APL	ALS	ALF	Total
Locatif	5,4	3,8	2,6	11,8
Accession	0,8	0,1	0,6	1,5
Total	6,2	3,9	3,2	13,3

Source : Balances comptables 2002 CNAF et CCMSA

Ces trois aides sont versées, sous condition de ressources, aux personnes qui acquittent un minimum de loyer ou de mensualité, sous réserve que le logement constitue bien leur résidence principale, c'est-à-dire qu'il soit occupé pendant au moins huit mois par an par elles-mêmes, leur conjoint ou des personnes à charge. Le nombre de bénéficiaires est globalement stable depuis 1997.

Les prestations versées se partagent, à parts quasi égales, entre l'APL et les AL (ALF et ALS) et sont prises en charge pour environ 40 % par l'État, le reste étant acquitté par les cotisations des employeurs.

On rappellera que la réforme récente des aides au logement a conduit à l'unification des barèmes dans le secteur locatif, qui couvre 80 % des allocataires, et a ainsi permis un effort accru en faveur des ménages les plus modestes.

La réforme des aides au logement

L'idée de la réforme, annoncée lors de la conférence de la famille du 15 juin 2000, est de remonter le barème ALF vers le barème APL, plus favorable, et de créer un « plateau » dans la zone des petits revenus pour éviter les « trappes à inactivité ».

Ce barème unique, mis en place en deux étapes (1^{er} janvier 2001 et 1^{er} janvier 2002), s'applique à l'ensemble du secteur locatif éligible aux deux aides, soit aux trois quarts des bénéficiaires des aides au logement.

L'unification du barème locatif, qui repose sur la notion de participation personnelle des locataires, est pleinement effectuée dès le 1^{er} janvier 2001.

En revanche, l'objectif d'égalité de traitement selon l'origine des revenus jusqu'au niveau du RMI n'a été atteint qu'au 1^{er} janvier 2002.

Le gain mensuel moyen est d'environ 16,5 euros, soit 10 % de l'aide versée, et supérieur à 30,5 euros pour 1,2 million d'allocataires, en particulier de l'ALF.

Une compensation, limitée à 30 euros, a été par ailleurs mise en place jusqu'au 30 juin dernier pour ceux qui ont vu leur aide diminuer.

Son coût total est estimé à près d'un milliard d'euros, dont 50 % à la charge de l'État.

Les effets de la croissance économique qu'a connue la France entre 1999 et 2001 ont permis de financer la réforme des aides au logement à budget constant. Les « fonds logement » ont en effet perçu un supplément de cotisations employeur dont l'assiette, assise sur la masse salariale, se trouvait élargie par les augmentations de salaire et la réduction du chômage.

Dans le même temps, en améliorant la situation financière des salariés, la croissance économique a fait basculer un nombre important de bénéficiaires au-dessus des plafonds de ressources, permettant une économie importante.

Ainsi, entre 1997 et 2001, les versements des employeurs ont progressé d'un milliard d'euros, pour atteindre 7,9 milliards d'euros tandis que les versements de l'État se sont stabilisés à près de 5 milliards d'euros. De fait, **la croissance a financé la réforme des aides au logement.**

Si votre rapporteur avait salué à l'époque une réforme favorable aux ménages les plus modestes, il avait critiqué l'absence d'effort de l'État pour son financement et l'inertie du précédent gouvernement sur cette question.

b) Un chiffrage approximatif

Le présent projet de loi de finances prévoit une **participation de l'État à hauteur de 5 milliards d'euros en 2004, soit une diminution de 3,4 % par rapport à 2003.**

Les dotations aux aides personnelles au logement pour 2004

(en millions d'euros)

Loi de finances initiale pour 2003	5.239
Projet de loi de finances pour 2004	5.046
dont	
Mesures d'économies	- 185
Evolution tendancielle des aides	- 57
Actualisation du barème du 1 ^{er} juillet 2003	+ 49

Source : Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer

Le Gouvernement explique cette réduction de la dotation par trois facteurs : l'évolution tendancielle des aides au logement, l'extension en année pleine de l'actualisation du barème au 1^{er} juillet 2003 et des mesures d'économie.

Or, compte tenu de la conjoncture et des mesures prises dernièrement en matière d'aides au logement, votre rapporteur s'interroge sur la validité de ces arguments.

En effet, concernant la revalorisation des aides à la personne, qui doit intervenir chaque année au 1^{er} juillet, votre rapporteur ne peut que constater qu'aucune actualisation des barèmes n'est encore intervenue pour 2003. Ce retard est supérieur encore à celui qui avait déjà été enregistré en 2002, où la revalorisation avait eu lieu qu'au 1^{er} septembre. Par ailleurs, le projet de budget ne prend pas en compte les conséquences de l'actualisation du barème, qui devrait logiquement avoir lieu au 1^{er} juillet 2004.

Votre rapporteur estime que cette situation n'est pas satisfaisante et souhaite la normalisation rapide de ce problème, afin que les 49 millions d'euros prévus à cet effet pour 2004 ne soient pas qu'un effet d'annonce, à un moment où l'augmentation des loyers, notamment en Ile-de-France, laisse à craindre une hausse des impayés, ainsi que l'Union sociale pour l'habitat a pu le constater.

En outre, le ralentissement du rythme de la croissance pourrait affecter le montant des aides au logement de deux manières. La reprise du chômage augmente en effet mécaniquement le nombre de bénéficiaires de l'aide tandis qu'elle réduit la masse salariale sur laquelle sont indexées les cotisations employeurs, et donc, *in fine*, les ressources du FNH et du FNAL. Pour répondre aux besoins, une augmentation de la participation de l'État pourrait s'avérer nécessaire. Compte tenu des perspectives de croissance, il n'est pas certain que l'évolution tendancielle des aides permette une mesure d'économie de 57 millions d'euros.

Enfin, votre rapporteur n'a pu obtenir de renseignement plus précis quant à la nature des mesures d'économie prévues, leur répartition étant encore inconnue des services du ministère, faute d'arbitrage.

On rappellera à cet égard qu'à l'occasion du vote de la loi de finances pour 2003, plusieurs mesures d'économies avaient été annoncées par le Gouvernement, pour un montant de 76,5 millions d'euros, notamment la création de plafonds de ressources spécifiques aux couples d'étudiants, afin de rapprocher leur situation de celle des colocataires. Or, si les décrets d'application ont bien été publiés les 29 juin (pour l'APL) et 4 juillet (pour les deux autres aides) derniers, le Gouvernement a suspendu cette mesure, dans l'attente des conclusions du rapport demandé à notre collègue député Jean-Paul Anciaux, attendues pour décembre.

Ce report, ajouté à des contributions employeurs moins dynamiques que prévu, pourrait aboutir à un écart de plusieurs dizaines de millions d'euros entre les crédits votés en 2003 et les dépenses effectives.

L'insuffisance probable de la dotation de 2003 et les éléments exposés ci-dessus font donc craindre à votre rapporteur un sous-calibrage des crédits consacrés aux aides personnelles au logement dans le projet de loi de finances pour 2004, qui rendra nécessaire une correction en cours d'année.

2. Les aides spécifiques pour les plus défavorisés : un coup de pouce bienvenu

a) Deux dispositifs distincts

Si les aides personnelles au logement enregistrent une légère baisse de leur dotation, celle-ci est compensée par un effort accru en faveur des dispositifs pour le logement des populations les plus défavorisées, soit environ 250.000 ménages.

• Les fonds de solidarité pour le logement

Les fonds de solidarité pour le logement (FSL) ont été institués dans chaque département par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit en logement, modifiée par la loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Le programme national de lutte contre les exclusions, lancé le 5 novembre 2002, a confirmé leur rôle dans le domaine de l'aide au logement des ménages défavorisés.

Le programme national de lutte contre l'exclusion dans le logement

L'accès et le maintien dans le logement, élément fondateur de la lutte contre l'exclusion, doivent être effectifs pour tous :

- l'accès aux droits et à l'information devrait être facilité par la mise en place d'organismes uniques afin que les administrés n'aient qu'un seul interlocuteur, d'une part, pour l'accès au logement, d'autre part, pour l'information sur celui-ci ;

- l'accompagnement des locataires faisant l'objet d'une décision d'expulsion sera amélioré dans toutes les phases de la procédure. L'élaboration d'un cahier des charges de l'enquête sociale, d'un guide méthodologique à l'usage des travailleurs sociaux, l'accompagnement social systématique après le jugement sont notamment à l'étude ;

- les résidences sociales, mises en place afin de répondre au besoin de logement temporaire de personnes ou familles en difficulté pour accéder à un logement, seront développées en partenariat avec les collectivités locales ;

- les gens du voyage qui souhaitent se sédentariser pourront être aidés. Des formes d'habitat très diversifiées sont prévues pour ce faire ;

- le droit au logement sera renforcé pour être effectif et équitable sur l'ensemble du territoire. La transparence dans les attributions de logements sera ainsi renforcée et un droit de recours sera proposé au demandeur qui ne s'est pas vu proposer un logement « dans un délai anormalement long ».

Les FLS accordent ainsi des aides financières aux ménages défavorisés, sous forme de prêts ou de subventions, pour permettre leur maintien dans leur logement, en finançant leurs impayés de loyer ou de charges. L'objectif est également d'aider ces personnes à s'installer dans un logement locatif, par le biais d'un cautionnement, de la prise en charge du dépôt de garantie, des frais d'agence ou encore de certains frais d'installation.

Ces fonds financent aussi l'accompagnement social lié au logement (ASLL), assuré le plus souvent par des associations. Les aides des FSL sont octroyées par une commission, dans laquelle siègent notamment des représentants de la caisse d'allocations familiales et d'associations œuvrant dans ce domaine.

Les ressources de ces fonds sont constituées de dotations obligatoires de l'État et des conseils généraux et de la participation volontaire d'autres financeurs, comme les CAF, les communes, les ASSEDIC, les organismes HLM ou encore le 1 % logement. Ces participations volontaires ont tendance à suivre l'évolution des dotations obligatoires plutôt qu'à les compenser en cas de baisse, toute diminution de la contribution de l'État étant perçue comme un désengagement par ses partenaires.

Dépenses des FSL

(en millions d'euros)

	1999	2000	Evolution de 1999 à 2000	2001	Evolution de 2000 à 2001	2002 (estimation)
Aides au maintien	63,4	68,7	+8,3 %	66,6	+3,0 %	73,4
Aides à l'accès	76,2	80,4	+6,1 %	87,2	+8,5 %	90,0
Aides aux copropriétaires	0,03	0,07	+133 %	0,5	+627 %	4,6
Mises en jeu des cautionnements	7,1	7,5	+6,1 %	6,6	+12,0 %	9,0
Autres subventions	-	-	-	6,1	-	6,0
Prêts divers	-	-	-	5,4	-	3,5
Accompagnement social lié au logement	46,3	52,9	+14,4 %	54,1	+2,3 %	60,5
Fonds associatifs	-	-	-	-	-	3,7
Autres dépenses	4,1	5,1	+24,4 %	4,1	-19,6 %	1,7
Fonctionnement	21,3	23,0	+7,9 %	22,8	-0,8 %	24
Divers	0,9	0,8	-11,1 %	-	-	-
Dépenses totales	219,5	238,7	+8,7 %	255,5	+7,0 %	276,2
<i>dont aides et prestations</i>	<i>197,3</i>	<i>214,9</i>	<i>+8,9 %</i>	<i>232,7</i>	<i>+8,3 %</i>	<i>252,2</i>

(1) Aides et prestations : total des dépenses des FSL, non compris les frais de fonctionnement et les dépenses diverses.

Source : Ministère de l'équipement, des transports, du logement et de la mer (octobre 2003)

• L'aide au logement temporaire

La caisse nationale des allocations familiales (CNAF) verse au FNAL une subvention pour l'aide au logement temporaire (ALT), au profit des associations logeant en urgence et à titre temporaire des personnes défavorisées, prestation dont elle assure également le service. Cette subvention est complétée par une contribution de même montant en provenance de l'État.

L'ALT, créée par la loi n° 91-1406 du 31 décembre 1991 portant diverses dispositions d'ordre social, est une aide forfaitaire versée exclusivement aux associations, ou aux centres communaux d'action sociale (CCAS) depuis 1998, lorsqu'ils ont conclu une convention avec l'État et qu'ils sont gestionnaires d'un parc de logements.

Environ 100.000 ménages sont hébergés chaque année par des associations ou des CCAS bénéficiaires de l'ALT. Il s'agit pour 85 % d'entre eux de personnes isolées, dont plus de la moitié sont des hommes et ont moins de 25 ans. La durée moyenne des séjours est inférieure à un mois dans la moitié des cas, mais a tendance à s'allonger depuis quelques années.

b) Des crédits en hausse

• La dotation en faveur des FSL : préparer la décentralisation

Les FSL ont vu leur rôle se développer ces dernières années et, en conséquence, leur nombre de bénéficiaires augmenter. Or, la dotation de l'État n'a pas exactement suivi cette évolution, écart qui a été compensé par un renforcement de la contribution des départements et des communes.

Participation des conseils généraux et des communes aux FSL

(en millions d'euros)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2002	2001
Conseils généraux	27,8	32,0	50,0	40,4	44,6	58,3	81,2	80,5	78,2
Communes	3,9	4,7	5,7	6,1	5,9	7,5	6,8	7,1	7,5

Source : ministère de l'équipement, des transports du logement, du tourisme et de la mer (octobre 2003).

Le projet de loi relatif aux responsabilités locales, en cours d'adoption, a pris acte, dans son article 50, de cette évolution et transfère la totalité de la charge des FSL aux départements. **Votre rapporteur approuve le principe de ce transfert, qui permettra de gérer au plus près des situations particulièrement difficiles.** Il rappelle à cet égard que votre commission des Affaires sociales a été à l'origine d'un amendement prévoyant

que le plan départemental pour le logement des personnes défavorisées, dont le FSL est le principal instrument de mise en œuvre, serait défini désormais par le seul département et non plus copiloté par l'État.

Or, pour que ce transfert permette aux départements de mener une véritable politique en faveur de ces populations, il s'avère nécessaire que la compensation financière qui leur sera versée en remplacement de la contribution de l'État aux FSL soit suffisamment importante. Cette compensation sera calculée, en toute logique, en fonction des dotations des années précédentes. Ceci est d'autant plus nécessaire que la décentralisation devrait également élargir les missions des FSL aux impayés d'eau, d'énergie et de téléphone.

C'est pourquoi votre rapporteur se félicite de l'augmentation des crédits de l'État alloués à ces fonds pour 2004, qui s'élèvent à 81,3 millions d'euros, soit une hausse de 3,7 % par rapport à 2003.

• Les crédits consacrés à l'ALT : financer une demande sans cesse croissante

Depuis 2000, on constate une augmentation importante des bénéficiaires de l'ALT, en raison de la forte demande en hébergement des demandeurs d'asile.

Compte tenu de la difficulté de maîtrise des dépenses de l'ALT, le Gouvernement envisage de contingerer cette aide, afin d'inciter les associations à la réserver aux populations auxquelles elle est réellement destinée. Par ailleurs, une mission conjointe des inspections de l'équipement, des affaires sociales et des finances devrait permettre de mieux apprécier les raisons d'une telle dérive des dépenses et de proposer des mesures d'économie.

Malgré tout, pour faire face à cette demande forte et croissante, la contribution de l'État au financement de l'ALT est portée à 40 millions d'euros pour 2004, contre 31,7 millions en 2003, soit une augmentation appréciable de 25,5 %.

L'effort de solidarité en faveur du logement des personnes modestes se complète enfin par le soutien de l'État à la mise en œuvre des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage, à hauteur de 30 millions d'euros en 2004, soit une dotation équivalente à celle de 2003. Il s'agit de subventions d'investissement pour la création et la rénovation d'aires d'accueil, ainsi qu'une aide à la gestion des ces aires par les communes.

B. DÉVELOPPER LES MESURES EN FAVEUR DU LOGEMENT PRIVÉ

1. Renforcer l'accèsion sociale à la propriété

a) Un taux de ménages propriétaires encore modeste

En ce qui concerne l'accèsion sociale à la propriété, des progrès ont été constatés, puisque la part des ménages propriétaires est passée de 40 % en 1960 à 56 % aujourd'hui. Le niveau très bas des taux d'intérêt crée en outre aujourd'hui un climat plutôt propice aux achats immobiliers.

Toutefois, la proportion de ménages propriétaires est encore inférieure à celle d'autres pays d'Europe, puisqu'elle atteint par exemple 82 % en Espagne et 69 % en Italie et au Royaume-Uni. En effet, la France privilégie encore très largement les aides au locatif plutôt que les aides à l'accèsion.

Part des ménages propriétaires ou accédant à la propriété

(en %)

Octobre 1984	50,7
Octobre 1988	53,6
Novembre 1992	53,8
Décembre 1996	54,3
Janvier 2002	56,0

Source : Enquêtes nationales sur le logement (INSEE)

Il apparaît donc nécessaire de développer une politique forte en faveur de l'accèsion à la propriété des ménages les plus modestes, afin de répondre aux aspirations des Français mais aussi d'accroître la mobilité dans le parc locatif social, dans un contexte de pénurie de ce type de logements.

La politique d'accèsion sociale à la propriété, qui a pour objectif de prendre en charge une partie des dépenses en logement des ménages accédants, en tenant compte de leur situation familiale et de leurs ressources, repose sur un triptyque :

- le PTZ (prêt à taux zéro), aide remboursable sans intérêt accessible à 75 % des accédants, dont la distribution est ouverte à l'ensemble des établissements de crédit ;

- les PC (prêts conventionnés) et les PAS (prêts à l'accèsion sociale) garantis par le Fonds de garantie à l'accèsion sociale (FGAS). Ils se

distinguent des autres prêts immobiliers en ce qu'ils ouvrent le droit à l'aide personnalisée au logement et sont soumis à des conditions particulières d'attribution (ressources des bénéficiaires, normes à respecter par les logements financés, etc.) ;

- les aides personnelles au logement (APL et AL) en accession à la propriété.

A cet égard, **deux mécanismes apparaissent particulièrement intéressants : le prêt à taux zéro et les dispositifs de location-accession.**

En effet, les prêts conventionnés (PC et PAS) ont vu peu à peu leur part se réduire dans les opérations d'accession à la propriété, de 15 % en 1995 à environ 10 % aujourd'hui. Cette évolution est probablement due aux contraintes de distribution de ces prêts réglementés, notamment le conventionnement avec l'État et la durée d'emprunt, qui se révèlent souvent dissuasives pour les établissements bancaires généralistes. Ainsi, ces prêts restent distribués à près de 70 % par des banques mutualistes et des établissements spécialisés à vocation sociale.

b) Le prêt à taux zéro : une situation dégradée

Le PTZ est destiné, sous condition de ressources, aux personnes physiques qui acquièrent un logement pour l'occuper en tant que résidence principale et qui n'ont pas été propriétaires au cours des deux dernières années précédant l'offre de prêt. Il peut financer des opérations de construction ou d'acquisition l'un logement neuf, d'acquisition-amélioration d'un logement existant et la location-accession pour certaines opérations.

Une mission a été confiée en 2001 à l'Inspection générale des finances, au Conseil général des ponts et chaussées et au directeur de l'agence nationale d'information sur le logement (ANIL) sur le prêt à taux zéro. **Les conclusions de cette mission montrent tout l'intérêt de ce mécanisme, tant du point de vue social qu'économique.**

D'un point de vue social, la cible visée a été atteinte : 75 % des bénéficiaires ont des ressources au plus égales à 2,5 SMIC en 2001 et bénéficient des subventions versées ; plus de 60 % sont ouvriers ou employés et 61 % ont entre 25 et 35 ans. Par ailleurs, ce prêt contribue à la mobilité dans le parc locatif, puisque 85 % des accédants avec un prêt à taux zéro sont d'anciens locataires (dont 20 % de locataires de HLM).

D'un point de vue économique, ce prêt, réservé aux opérations neuves de construction ou d'achat, ou présentant un fort pourcentage de travaux, a contribué à améliorer la situation du bâtiment.

Le nombre d'opérations déclenchées par le seul prêt à taux zéro a pu représenter jusqu'à 20.000 opérations par an, ce qui a permis de créer environ 15.000 emplois et d'apporter une réponse efficace à la crise de la construction observée au début des années 1990. La création du prêt à taux zéro a ainsi évité de passer sous le seuil des 250.000 mises en chantier en 1996 et 1997 et a soutenu, par la suite, la remontée vers le seuil des 300.000 mises en chantier annuelles.

En outre, l'effet de levier du dispositif a pu être évalué à environ 2,5, ce qui veut dire que les 800 millions d'euros de subventions versés sur l'année ont généré 2 milliards d'euros d'activité. Il convient de souligner le caractère exceptionnellement élevé de ce coefficient, les valeurs observées pour les investissements publics étant plutôt voisines de 1.

Votre rapporteur déplore toutefois que, depuis plusieurs années, de nombreuses mesures soient venues réduire l'efficacité du prêt à taux zéro.

En 1997, le bénéfice de ces prêts a tout d'abord été limité aux primo-accédants. Depuis la réintégration des crédits du PTZ dans le budget du logement, de nouvelles mesures de restriction du dispositif ont été prises, afin de contrôler son coût budgétaire : un arrêté du 29 décembre 1999 a plafonné la subvention de l'État et un arrêté du 29 septembre 2000 a réduit la période de remboursement des prêts.

En outre, depuis 1997, aucune revalorisation des plafonds de ressources n'est intervenue, ce qui a eu pour conséquence de « sortir » plusieurs milliers de demandeurs potentiels du dispositif. De fait, le nombre de prêts à taux zéro s'est fortement réduit depuis 1997, passant de 123.000 à moins de 102.000 émissions en 2002. L'année 2003 annonce déjà une diminution de près de 7 % du nombre de PTZ.

Bilan du PTZ

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
PTZ émis	145.000	123.000	111.200	126.266	111.000	102.000	101.323

Source : ministère de l'Équipement

Le nombre de PTZ devrait passer largement sous la barre des 100.000 en 2004, en raison d'une nouvelle réduction des moyens budgétaires consacrés à ce dispositif : pour 2004, la dotation de l'État s'élève ainsi à 525 millions d'euros contre 780 millions en 2003 (- 32,7 %).

De nouvelles économies sont en effet prévues sur le PTZ. Seront ainsi modifiées à partir de 2004 les règles de prise en compte des ressources ouvrant droit au dispositif. Jusqu'à présent, étaient retenus les revenus perçus au cours des deux années précédant la demande de prêt. Désormais, la référence sera celle des revenus de la seule année n-1, qui sert également de base aux établissements de crédit classiques.

Cette mesure vise plus particulièrement les jeunes ménages, peu ou pas imposables deux ans avant leur achat immobilier. L'objectif est ici d'éviter une forme d'effet d'aubaine de la part de personnes ayant connu une augmentation de leurs revenus leur permettant de financer cette opération par leurs propres moyens. Votre rapporteur estime toutefois que cet effet avait pour avantage d'inciter les jeunes ménages à accéder rapidement à la propriété.

Une seconde mesure d'économie est en outre prévue par un décret en date du 16 octobre dernier. Il s'agit d'un raccourcissement de la durée de remboursement du PTZ pour les ménages disposant des revenus les plus élevés du barème, disposition toutefois en partie compensée par un allongement de la durée du différé de remboursement pour les revenus inférieurs à deux SMIC.

Le recalibrage du PTZ opéré en 2004 apparaît donc particulièrement sévère pour un dispositif déjà peu valorisé les années précédentes. **Votre rapporteur estime que cette trop forte restriction du PTZ aura des effets négatifs certains sur l'accession sociale à la propriété, dont l'importance est pourtant largement reconnue.**

Or, au regard de son efficacité, c'est bien plutôt vers une relance de cet instrument qu'il faudrait se diriger.

La principale problématique est, à cet égard, celle de l'élargissement du prêt à taux zéro à l'acquisition dans l'ancien. L'obstacle auquel se heurte cette réforme est toutefois le coût budgétaire très élevé de la mesure. Pour sa part, votre rapporteur constate que la véritable mixité sociale est de permettre aux ménages les plus modestes d'acquérir des logements de centre ville, qui sont pour la plupart des logements anciens.

Si le PTZ semble donc être le grand oublié du présent projet de loi de finances, tel n'est pas le cas des dispositifs de location-accession, pour lesquels il est proposé deux formules innovantes.

c) Des outils originaux pour la location-accession

Le nombre de ventes de logements HLM entre 1993 et 2002 est excessivement limité, malgré une légère remontée depuis cette date.

En moyenne, ce sont environ 7.000 logements sociaux par an qui sont achetés par les ménages, soit une part infime d'un parc de plus de 3,8 millions de logements occupés par des locataires.

Nombre de logements sociaux vendus

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ventes	4.527	4.632	6.443	9.857	5.825	7.838	7.951	5.934	11.041

Source : ministère de l'équipement, du logement et de la mer (octobre 2003)

Les organismes HLM n'ont jamais été très favorables à la cession de leur patrimoine. En outre, faire payer à une famille des mensualités sur une longue durée se révèle parfois difficile : les revenus varient souvent, dans des proportions importantes, en raison des aléas du chômage et de l'instabilité familiale.

Au vu de la faiblesse de ces résultats, votre rapporteur avait estimé à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2003, qu'il conviendrait d'engager une réflexion sur ce sujet avec les organismes HLM. **Il se félicite donc à cet égard de l'annonce faite par le Gouvernement d'intégrer dans le futur projet de loi « Un logement pour tous », prochainement déposé au Parlement, un dispositif destiné à favoriser l'achat d'un logement réalisé par un organisme HLM.**

Fondé sur la création de sociétés civiles immobilières de capitalisation, ce dispositif permettra au locataire d'acheter, au rythme qu'il souhaitera, des parts de cette société. Il obtiendra ainsi la pleine propriété de son logement lorsqu'il aura acquis la totalité des parts qui lui sont attachées. Une garantie de rachat des parts par l'organisme HLM est toutefois prévue dans le cas où le locataire ne pourra plus, ou ne voudra plus, donner suite à son projet.

En outre, pour les logements non sociaux, un nouveau prêt location-accession (PSLA) sera mis en place dès 2004. Bénéficiant, comme le prêt locatif social, de la TVA au taux réduit de 5,5 % et d'une exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties pendant quinze ans, ce prêt sera distribué par les préfets aux promoteurs agréés par leurs soins. Ce nouveau mécanisme devrait permettre, chaque année, à 5.000 ménages de devenir propriétaires après une phase locative de quatre ans, à l'issue de laquelle le

PSLA leur sera transféré, avec maintien des avantages fiscaux qui lui sont associés.

Votre rapporteur approuve la mise en œuvre de ces initiatives innovantes en faveur de l'accèsion à la propriété des ménages les plus modestes, dans un contexte de flambée des prix de l'immobilier qui rend cette faculté encore plus difficile.

2. Des crédits réduits pour la réhabilitation

a) Un financement contraint de l'ANAH

L'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) a été créée en 1970 pour financer les travaux des propriétaires bailleurs, les propriétaires occupants étant, pour leur part, éligibles à la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) délivrée par le préfet.

Les subventions de l'ANAH ont pour objet de favoriser l'exécution de travaux de réparation, d'assainissement, d'amélioration et d'adaptation des immeubles ou des logements, ainsi que l'exécution de travaux de transformation en logements de locaux non affectés à usage d'habitation, dès lors que ces logements sont utilisés au titre de résidence principale.

L'article 185 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a étendu la compétence de l'ANAH aux propriétaires occupants à compter de 2002, en prévoyant également que les organismes HLM pourront bénéficier de ses aides pour la réhabilitation, dans l'optique d'une cession de logements situés au sein de copropriétés dégradées faisant l'objet d'un plan de sauvegarde.

Les nouveaux objectifs fixés par l'État ont été pris en compte par l'ANAH qui, pour ses actions prioritaires, a déterminé trois axes principaux :

- le développement d'une offre de logements privés à vocation sociale, en particulier dans les secteurs où le marché locatif est tendu ;
- l'éradication des logements indignes et des copropriétés dégradées ;
- la promotion de la qualité de la vie par l'habitat, dans le cadre du développement durable.

Le financement de l'ANAH repose, depuis la budgétisation du produit de la taxe additionnelle au droit de bail en 1987, sur deux recettes : une subvention de l'État déterminée annuellement en loi de finances et le produit de la taxe sur les vacances de locaux d'habitation.

Or, la dotation annuelle de l'État, malgré l'élargissement des compétences de l'ANAH, diminue progressivement depuis 2001. **Le projet de budget pour 2004 ne modifie en rien cette tendance, puisqu'il affiche des crédits de 376 millions d'euros, soit une baisse de 14,8 % par rapport à 2003.**

La contrainte de moyens à laquelle est soumise l'ANAH depuis quelques années, réduit ses capacités d'intervention, comme en témoigne la baisse constante du nombre de logements subventionnés par l'agence, qui passe de 215.000 en 2000 à 178.000 en 2002. Par ailleurs, le nombre de dossiers en attente ne cesse d'augmenter, pour atteindre 17.800 aujourd'hui.

Une modification de la réglementation concernant les travaux éligibles aux subventions de l'ANAH est en cours et devrait permettre de diminuer, dès 2004, cette distorsion entre les demandes et les moyens. **Il n'en reste pas moins qu'un choix a clairement été fait de réduire le périmètre d'intervention de l'ANAH**, par rapport aux objectifs de la loi SRU, ce qui inquiète votre rapporteur au moment où la réforme de la loi de 1948, prévue dans le texte « Un logement pour tous », devrait entraîner des besoins importants en termes de réhabilitation dans le parc privé.

b) Un effort ciblé sur la lutte contre l'habitat insalubre

La diminution des crédits de l'ANAH voit toutefois ses conséquences négatives sur l'habitat privé compensées par un effort non négligeable en faveur de la lutte contre l'insalubrité. Dans le cadre du nouveau programme national de lutte contre l'exclusion dans le domaine du logement, est en effet prévue la poursuite de la lutte contre l'habitat indigne, avec notamment pour souci d'améliorer l'efficacité de la lutte contre le saturnisme.

Votre rapporteur estime qu'il est urgent de lutter contre le saturnisme, priorité de santé publique pour les enfants, et se félicite à cet égard de l'objectif annoncé par le ministre d'une meilleure consommation des crédits qui y sont consacrés. En effet, si la lutte contre le saturnisme et l'insalubrité est depuis longtemps un objectif majeur de la politique du logement, ses moyens sont souvent dispersés et sous-consommés faute de procédures réellement efficaces.

Outre la dispersion des intervenants au sein même du ministère (administration centrale pour la résorption de l'habitat insalubre, services déconcentrés pour les études et diagnostics, ANAH) les difficultés à lutter contre le logement insalubre s'expliquent, plus largement, par des procédures administratives complexes, notamment en matière de passation des marchés publics.

Au-delà des crédits affichés en loi de finances, votre rapporteur estime donc qu'il y a **nécessité de clarifier les compétences, d'alléger les procédures et surtout de définir un acteur unique de la politique de lutte contre l'insalubrité pour que celle-ci soit enfin efficace**. C'est pourquoi, il se félicite de l'expérimentation prévue par l'article 59 du projet de loi relatif aux responsabilités locales, qui prévoit de confier cette responsabilité aux maires des communes disposant d'un service d'hygiène et de santé.

Ce constat d'une sous-consommation de ces crédits, qui est également celui fait par le pôle d'appui national à l'éradication de l'habitat indigne, créé en 2002, est à l'origine de la définition de trois priorités concernant le saturnisme dans le programme national de lutte contre l'exclusion :

- une meilleure information des services et une communication plus élargie sur le dispositif auprès des usagers, des associations et des entreprises intervenantes ;

- la hiérarchie des situations de risques pour créer un lien plus efficace entre les mesures de prévention et d'urgence ;

- un lien plus opérationnel entre la lutte contre le saturnisme et l'insalubrité, en étendant l'enquête d'insalubrité à la détection de plomb dans les revêtements.

A ce titre, on ne peut donc que se féliciter que **la forte hausse des crédits consacrés en 2004 à la lutte contre le saturnisme et l'insalubrité, qui augmentent de 160 % pour atteindre 13 millions d'euros**. Le programme national de lutte contre l'exclusion dans le domaine du logement commence ainsi à porter ses fruits et le nombre de départements engagés dans ces démarches ne cesse d'augmenter.

*

* *

En conclusion, le budget du logement pour 2004 affiche une réduction sensible des crédits, qui pourrait laisser à penser que l'investissement a été délaissé. Or, **tel n'est pas le cas compte tenu des conséquences positives de la mise en place de l'ANRU et de la baisse du taux du Livret A, et des efforts conséquents menés en faveur du logement des plus démunis**, notamment pour la lutte contre l'habitat indigne.

Au vu des observations formulées dans le présent rapport, votre commission des Affaires sociales a donc donné un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à la ville et au logement social pour 2004.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DU MINISTRE

Réunie le mercredi 15 octobre 2003, sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a procédé à l'audition de M. Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, sur le projet de budget de son ministère pour 2004.

M. Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine,

A titre liminaire, M. Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, a indiqué que les crédits consacrés à la politique de la ville provenaient de trois sources distinctes, correspondant aux différents aspects du développement des quartiers difficiles.

Il a ainsi expliqué qu'au budget propre au ministère de la ville prévu pour 2004 de 344 millions d'euros, s'ajouteraient les crédits de l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), soit 1,2 milliard d'euros par an financé par l'État, les partenaires sociaux, les organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) et la caisse des dépôts et consignations, ainsi que les aides fiscales et sociales aux entreprises installées dans les zones franches urbaines (ZFU).

Il a rappelé que le ministère de la ville allouait à l'ANRU une partie non négligeable de son budget, afin que l'agence soit véritablement le moteur de ces actions et que l'ensemble des crédits alloués à la rénovation urbaine soient protégés des mécanismes de régulation budgétaire. Il a déclaré à cet égard que l'ANRU disposait, pour cinq ans, d'un budget autonome bénéficiant d'un paiement annuel en crédit de paiement en faveur de cent soixante-trois quartiers à rénover entièrement et d'environ cinq cents autres nécessitant une aide ponctuelle.

Concernant le développement économique des quartiers, il a ajouté que le fonds de revitalisation économique (FRE) avait été un échec, notamment parce qu'il n'avait pas atteint une masse critique suffisante pour les actions qu'il avait l'ambition de mener.

Il a indiqué que le Gouvernement avait choisi de supprimer le FRE et de mettre l'accent sur les zones franches urbaines, dont le dispositif était reconduit en 2004 pour les quarante-quatre ZFU existantes et étendues à quarante et une nouvelles zones, soulignant que la réussite de cette mesure reposait toutefois en grande partie sur la motivation des différents partenaires locaux.

Il a ensuite précisé que le fonds d'investissement pour la ville (FIV) conservait, en 2004, l'intégralité de ses crédits, à la différence de la délégation interministérielle à la ville (DIV) qui devait à l'avenir se consacrer à une mission d'analyse de la politique de la ville et de suivi des indicateurs dans les quartiers, notamment par le biais de l'observatoire des zones urbaines sensibles (ZUS).

M. Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, a ensuite confirmé que l'ANRU serait bien mise en place le 17 novembre, que cinq projets de rénovation urbaine avaient déjà été homologués et que quatre-vingts autres seraient validés pour le premier trimestre 2004.

Il a mis l'accent sur le fait que l'agence n'était pas l'instructeur des projets proposés par les collectivités locales mais simplement une garantie financière de soutien à l'investissement, c'est pourquoi elle ne disposait que d'une équipe allégée regroupant différents acteurs aujourd'hui dispersés sur l'ensemble du territoire.

Abordant les moyens consacrés aux contrats de ville et au soutien des associations, il a considéré que, à terme, il faudrait aider les collectivités locales à financer elles-mêmes les actions menées sur leur territoire et a invité le Sénat à ouvrir le débat sur le financement des villes difficiles, en consacrant par exemple 20 % de la dotation de solidarité urbaine (DSU) aux cent cinquante villes qui en ont le plus besoin, les 80 % restants étant répartis entre l'ensemble des agglomérations bénéficiaires de cette dotation.

Mme Nelly Olin, rapporteur pour avis, a remercié M. Jean-Louis Borloo pour la clarté de son propos sur un sujet aussi complexe que le financement de la politique de la ville.

Elle a ensuite rappelé que l'effort budgétaire de l'État en faveur de cette politique ne se mesurait pas uniquement à l'aune du budget du ministère de la ville et que, en particulier, le rôle des services publics dans les quartiers tenait une place fondamentale. Elle a observé, à cet égard, que les crédits alloués à la politique de la ville diminuaient en 2004 et que ceux consacrés aux services publics de quartier enregistraient une baisse de près de 40 %.

Elle a donc demandé au ministre quelles mesures il envisageait de mettre en place pour favoriser le renforcement de la présence des services publics et pour mobiliser, dans les quartiers, les crédits inscrits au titre de la politique de la ville dans les budgets des autres ministères.

M. Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, a estimé qu'il était inefficace de financer à tout prix ces services si les agents des services publics eux-mêmes ne souhaitaient pas travailler dans les quartiers et en a conclu que la priorité devait être donnée à la rénovation de ces quartiers par l'ANRU, en prévoyant le renforcement des services publics dans les programmes de rénovation.

Il a toutefois rappelé que l'action de l'ANRU s'adressait plus particulièrement aux villes qui n'avaient pas les moyens de financer les services publics sur leur territoire et que, dans les cas les plus difficiles, l'agence prendrait en charge certains coûts de fonctionnement de ces services.

Abordant la question de la sécurité dans les quartiers, **Mme Nelly Olin, rapporteur pour avis**, a interrogé le ministre sur les actions prévues en 2004 dans le cadre des opérations « ville-vie-vacances » à destination des jeunes. Elle a en outre insisté sur les problèmes posés par l'absence des travailleurs sociaux dans les quartiers en fin de journée et les nuits.

Concernant les opérations « ville-vie-vacances », **M. Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine**, a indiqué que cette mesure, parfois critiquée, fonctionnait de manière satisfaisante, reconnaissant toutefois que les budgets alloués à ces actions étaient constants depuis de nombreuses années. Il a souhaité que soient développés parallèlement les dispositifs « école ouverte » accueillant les jeunes dans les établissements hors des périodes scolaires, actuellement mis en veille du fait du débat sur l'école. Elargissant son propos aux métiers de la ville, il a indiqué qu'ils avaient été regroupés sur sept sites pilotes et que le bilan de cette expérience serait disponible cette année. Il a ajouté que ces professionnels connaissaient de réels problèmes de niveau de leur qualification et de déroulement de leur carrière, alors même qu'il s'agissait de métiers difficiles et essentiels dans les quartiers. Il a souhaité, à cet égard, la mise en place d'une école nationale des métiers de l'humain qui formerait des cadres du secteur social et que cette question soit au centre des prochaines actions du ministère.

Mme Nelly Olin, rapporteur pour avis, a indiqué que la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine prévoyait la création d'un observatoire national des ZUS et a demandé au ministre dans quelles conditions cette nouvelle structure allait être mise en place au sein de la DIV, alors même que cette dernière voyait ses crédits de fonctionnement diminués de 700.000 euros dans le projet de loi de finances pour 2004.

M. Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, a rappelé qu'il ne s'agissait pas d'un nouvel organisme mais d'une structure d'étude chargée d'informer les différents partenaires de la politique de la ville de l'évolution des indicateurs dans les quartiers et du résultat des actions menées. Il a expliqué que, pour cela, une partie des effectifs de la DIV serait reliée à l'agence, les autres étant chargés d'une mission de réflexion, de comparaison internationale de la politique de la ville et d'information annuelle du Parlement.

Interrogeant le ministre au nom de Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis du projet de loi relatif aux responsabilités locales, **M. Nicolas About, président**, a demandé de quelle manière l'action décentralisée des collectivités territoriales en matière de logement allait être coordonnée avec celle de l'ANRU.

M. Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, a rappelé, qu'à la différence de la décentralisation, l'ANRU n'avait pas vocation à devenir le droit commun en matière de politique du logement puisqu'il s'agissait uniquement d'un programme d'action quinquennal s'appliquant par le biais de conventions directes avec les villes ayant proposé un projet. Il a souhaité que l'agence n'entre en aucun cas dans le dispositif de décentralisation car certains de ses financements, notamment ceux en provenance des partenaires sociaux, ne pouvaient être décentralisés.

Répondant ensuite à une question de Mme Nelly Olin, rapporteur pour avis, sur l'avenir du conseil national des villes (CNV), il s'est prononcé contre la dispersion actuelle des organismes chargés de la politique de la ville et a appelé de ses vœux la mise en place au sein de l'ANRU d'un organe unique consultatif composé d'élus.

Il a également souhaité la mise en place d'un comité permanent d'évaluation et de suivi de la politique de la ville composé d'une quinzaine de personnalités qualifiées et disposant d'un budget autonome.

M. Yves Krattinger a déploré que les moyens du ministère de la ville ne correspondent pas mieux aux ambitions affichées par le ministre en matière de rénovation urbaine, rappelant que 8.000 logements étaient détruits annuellement alors que le programme national de rénovation urbaine (PNRU) prévoyait 40.000 destructions annuelles.

M. Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, a rappelé que les crédits de paiement ne correspondaient jamais aux autorisations de programme annoncées : concernant la politique de la ville, seuls 68 millions d'euros, sur 1,15 milliard d'euros prévus, avaient effectivement été versés au cours des cinq dernières années.

Il a indiqué que le budget alloué à l'ANRU serait composé pour l'essentiel de ces crédits non consommés ainsi que de 650 millions d'euros en provenance du 1 % logement, somme habituellement versée au budget général par la loi de finances.

M. Guy Fischer s'est interrogé sur la manière dont l'ambitieux programme national de rénovation urbaine (PNRU) voté cet été allait pouvoir être mis en place, notamment en matière de démolition.

M. Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, a indiqué que le ministère de la ville ne pouvait prendre en charge l'ensemble des opérations mais qu'il ferait en sorte, par le biais des garanties financières apportées par l'ANRU, que les collectivités locales aient les moyens de mettre en œuvre leurs projets.

Il a considéré que l'une des missions essentielles de l'agence était de redonner confiance aux élus sur l'obtention effective des crédits demandés, qui faisaient jusqu'à présent l'objet d'une instabilité chronique.

M. Roland Muzeau s'est inquiété des relations parfois difficiles entre les élus et les délégations départementales de l'équipement (DDE) qui avaient tendance à multiplier les procédures tatillonnes, ce qui allongeait considérablement les délais de mise en œuvre des projets, alors même que le ministre revendiquait un assouplissement de la mise en œuvre des opérations de la rénovation urbaine.

Il a ensuite interrogé le ministre quant au sort réservé à l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) et s'est inquiété de l'insuffisante présence des services publics dans les quartiers difficiles.

M. Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, a indiqué que les réserves émises par les DDE tenaient, en grande partie, à la prudence dont elles devaient faire preuve dans l'instruction des dossiers, en raison de leurs capacités limitées en termes de crédits de paiement disponibles chaque année, cette capacité représentant le plus souvent à peine le quart des crédits annoncés en autorisations de programme.

Il a assuré, à cet égard, que le rôle de l'agence était de leur redonner confiance en garantissant un paiement effectif de chaque projet validé par les DDE, ce qui signifiait un réel changement de mentalités de ces services.

M. Jean-Pierre Fourcade a demandé à M. Jean-Louis Borloo comment s'articulaient les actions respectives des sous-préfets à la ville, de la DIV et de l'ANRU.

Il a, par ailleurs, déploré que les subventions en faveur de l'alphabétisation et du soutien scolaire transitent parfois par les comités locaux de lutte contre la délinquance, ce qui lui semblait une assimilation regrettable.

Il a également souhaité la mise en œuvre d'une réflexion plus ambitieuse sur la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) en vue d'un financement pérennisé des villes difficiles.

M. Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, a indiqué que les sous-préfets à la ville, véritable lien entre le préfet et la DDE, devaient devenir le maillon essentiel des programmes de rénovation urbaine, regrettant, à cet égard, qu'ils ne soient pas encore très bien positionnés dans l'administration préfectorale.

Il a ensuite estimé qu'il était rare que les crédits relatifs à l'alphabétisation soient financés via les dispositifs de lutte contre la délinquance. Concernant la réforme de la DGF, il a reconnu ne pas disposer actuellement des experts susceptibles de faire des propositions dans ce domaine.

M. André Vantomme a interrogé **M. Jean-Louis Borloo** sur le nombre d'emplois créés dans les ZFU sur les dix-huit derniers mois et le coût de ces créations.

Rappelant l'annonce faite par le ministre de la mise en place d'un « fabuleux programme de rénovation urbaine de 30 milliards d'euros », il a demandé des précisions sur sa mise en œuvre. Il a enfin questionné le ministre quant au nombre de contrats éducatifs locaux prévus pour 2004 et le montant correspondant.

M. Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, a indiqué qu'il était difficile d'apprécier le coût d'un emploi créé en ZFU et a précisé que le PNRU était financé à hauteur de 6 milliards d'euros par l'ANRU, les 24 milliards restants représentant des financements extérieurs, notamment ceux des organismes HLM mobilisés par l'effet de levier.

Concernant les contrats éducatifs locaux, il a déclaré ne pas en connaître le nombre exact car beaucoup sont signés directement par les collectivités locales.

M. Dominique Leclerc a évoqué le problème des gens du voyage dont il a estimé que la situation était méconnue et disparate, regrettant qu'ils n'aient pas fait l'objet d'un recensement récent. Il a estimé à cet égard qu'il s'agissait d'un foyer de déstabilisation sociale plus considérable que les populations immigrées.

M. Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, est convenu qu'il s'agissait d'un sujet complexe que le ministère de la ville n'avait pas encore approfondi, mais a rappelé que la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine avaient prévu que les villes en difficulté seraient exonérées du plan d'accueil pour les gens du voyage. Il a également indiqué que l'ANRU serait chargée de financer des opérations ciblées de sédentarisation de certaines de ces populations, notamment en Ile-de-France et que trois programmes étaient actuellement en cours.

Mme Nelly Olin, rapporteur pour avis, a enfin abordé la question de l'établissement public d'aménagement de la Plaine de France, constatant que cette structure n'avait, en fait, jamais bénéficié des financements promis.

M. Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, a indiqué que la Seine-Saint-Denis constituait un dossier à part en termes de rénovation urbaine, qui nécessitait une attention toute particulière de l'agence. A cet égard, il a annoncé qu'un diagnostic était en cours pour recenser l'état des opérateurs et des porteurs de projets, les besoins des quartiers et les opérateurs potentiels.

II. EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le jeudi 13 novembre 2003, sous la présidence de **M. Nicolas About, président**, la commission a procédé l'examen du rapport pour avis de **Mme Nelly Olin**, sur le projet de loi de finances pour 2004 (crédits consacrés à la ville).

Mme Nelly Olin, rapporteur pour avis, a présenté les grandes lignes de son rapport pour avis (cf. exposé général du présent avis).

M. Roland Muzeau a estimé que les crédits consacrés pour 2004 à la ville et au logement social constituaient un très mauvais budget, inversement proportionnel aux ambitions affichées par le ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, lors de son audition par la commission. Il a estimé que la mise en place de l'ANRU et la baisse du taux d'intérêt du livret A ne pouvaient compenser une telle restriction budgétaire, alors même qu'il faudrait à tout le moins construire 90.000 nouveaux logements l'année prochaine.

Constatant les nombreux mouvements de crédits entre les différents dispositifs de la politique de la ville et du logement, il a considéré que la lecture de ce budget était complexe et rendait impossibles les comparaisons d'une année à l'autre.

Concernant le fonctionnement des contrats de ville, il s'est inquiété de la diminution des subventions destinées aux associations œuvrant dans les quartiers. Il a mis l'accent sur le décalage croissant entre les annonces du ministre concernant l'ANRU et la timidité des actions des directions départementales de l'équipement sur le terrain, estimant de ce fait que le nouveau programme national de rénovation urbaine n'était pas crédible.

M. Jean Chérioux a rappelé qu'un budget pouvait être qualifié de bon lorsque les crédits prévus étaient effectivement dépensés, ce qui n'avait pas été le cas des budgets précédents qui recherchaient surtout un effet d'annonce.

Mme Gisèle Printz s'est inquiétée du relogement des habitants lors des programmes de démolition de logements insalubres et du sort qui sera réservé aux contrats de ville après 2006, constatant que de nombreuses associations ne bénéficiaient déjà plus de subventions à ce titre.

Concernant enfin le périmètre des zones urbaines sensibles, elle a estimé que la situation avait évolué depuis leur définition en 1995 et qu'il était aujourd'hui nécessaire d'en modifier les contours.

***Mme Nelly Olin, rapporteur pour avis**, a reconnu qu'il s'agissait de budgets contraints mais elle les a jugés néanmoins réalistes.*

Concernant la question du financement des associations, elle a estimé que l'octroi de subventions avait suscité de nombreuses initiatives qui mériteraient toutefois d'être évaluées pour réserver les crédits aux seules associations justifiant de leur utilité sur le terrain.

Enfin, elle a fait valoir que les ZFU avaient produit des résultats très positifs lorsque l'ensemble des acteurs avaient bien voulu s'y investir, notamment les professionnels de la ville et les élus locaux.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la ville et à l'habitat pour 2004.

Au cours de sa réunion du **13 novembre 2003**, la commission des Affaires sociales a émis un **avis favorable à l'adoption des crédits de la ville pour 2004**.