

N° 74

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

---

Annexe au procès verbal de la séance du 25 novembre 2004

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

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

ANNEXE N° 36

TRAVAIL, SANTÉ ET COHÉSION SOCIALE :

III. – VILLE ET RÉNOVATION URBAINE

*Rapporteur spécial* : M. Philippe DALLIER

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jegou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345**

**Sénat : 73 (2004-2005)**

---

**Lois de finances.**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	5
<b>PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS DU BUDGET DE LA VILLE</b> .....	11
<b>I. DES CRÉDITS EN AUGMENTATION DE 23 %</b> .....	15
<b>II. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES ORDINAIRES</b> .....	16
A. LES REDÉPLOIEMENTS ENTRE LE TITRE IV ET LE TITRE III : UNE EXPÉRIMENTATION DANS LE CADRE DE LA LOLF .....	17
B. LES AUTRES ÉVOLUTIONS DU TITRE IV : DES MESURES RÉSULTANT DU PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION POUR LA COHÉSION SOCIALE .....	19
1. <i>L'augmentation des crédits destinés à l'éducation</i> .....	19
a) La nature des dépenses concernées .....	19
b) Des crédits insuffisants ? .....	22
2. <i>La suppression des moyens destinés aux communes en GPV</i> .....	22
<b>III. L'AUGMENTATION DES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT</b> .....	22
A. UNE AUGMENTATION DE 57 % DES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT .....	22
B. LE FINANCEMENT DU PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE .....	23
1. <i>Un objectif de démolitions ambitieux</i> .....	23
2. <i>Le présent projet de loi de finances permet-il de tenir les engagements financiers de         l'Etat ?</i> .....	24
<b>IV. DES CRÉDITS DISPONIBLES PROCHES DE CEUX INSCRITS DANS LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES ?</b> .....	25
<b>SECONDE PARTIE : PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	27
<b>I. L'EFFORT FINANCIER GLOBAL EN FAVEUR DE LA VILLE</b> .....	27
A. UNE AUGMENTATION DE PRÈS DE 400 MILLIONS D'EUROS .....	27
B. QUEL EST LE COÛT RÉEL DES ZONES FRANCHES URBAINES ? .....	30
1. <i>Les zones de redynamisation urbaine et les zones franches urbaines</i> .....	30
a) Les zones de redynamisation urbaine .....	30
b) Les zones franches urbaines .....	31
(1) La liste des zones franches urbaines .....	31
(2) Les exonérations en vigueur dans les zones franches urbaines .....	34
2. <i>Les réformes des zones franches urbaines réalisées fin 2001 et fin 2002</i> .....	34
a) La réforme réalisée fin 2001 .....	34
b) La réouverture des droits jusqu'en 2007 par la loi de finances rectificative du 30 décembre 2002 .....	35
3. <i>La création de 41 nouvelles zones franches urbaines par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003</i> .....	35

4. <i>Un coût réel surestimé ?</i> .....	36
a) Le coût indiqué par le « jaune » .....	36
b) Des chiffres sans grande signification.....	36
c) Comment expliquer le triplement du nombre d'emplois depuis 1997 dans les zones franches urbaines ? .....	38
<b>II. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1<sup>ER</sup> AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF)</b> .....	40
<b>A. VERS LA MISE EN PLACE D'UNE MISSION MINISTÉRIELLE « VILLE ET LOGEMENT »</b> .....	40
1. <i>L'abandon du projet de mission interministérielle « Politique de la ville »</i> .....	40
2. <i>L'abandon du projet de mission ministérielle « Ville »</i> .....	41
a) Un projet réunissant des moyens insuffisants, selon votre commission des finances.....	41
b) La proposition de votre commission des finances : créer une mission ministérielle « Ville et logement » .....	41
3. <i>Les propositions du gouvernement rejoignent, sur l'essentiel, la position de votre         commission des finances</i> .....	42
<b>B. LES PROGRAMMES « ÉQUITÉ SOCIALE ET TERRITORIALE ET SOUTIEN » ET « RÉNOVATION URBAINE »</b> .....	43
1. <i>Les objectifs et les indicateurs : un champ opportunément restreint par rapport au         projet initial</i> .....	44
2. <i>Des programmes globalement satisfaisants</i> .....	44
a) Le programme « Rénovation urbaine » .....	44
b) Le programme « Équité sociale et territoriale et soutien » .....	46
3. <i>L'absence d'indicateurs globaux et de « finalité d'intérêt général » de retour au droit         commun</i> .....	49
<b>III. LA QUESTION DU ZONAGE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE</b> .....	50
<b>A. LE ZONAGE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE STRICTO SENSU</b> .....	50
1. <i>Deux zonages concurrents</i> .....	50
2. <i>Un zonage ZFU déjà ancien</i> .....	51
a) Un indice synthétique établi à partir des données du recensement de 1990 .....	51
b) Une liste fixée par la loi.....	52
<b>B. LE ZONAGE DE LA DOTATION DE SOLIDARITÉ URBAINE</b> .....	52
1. <i>Un zonage trop large</i> .....	53
2. <i>Le problème des communes « pauvres » non éligibles à la DSU</i> .....	54
<b>C. DES PROBLÈMES ACCRUS PAR LE PRÉSENT PROJET DE BUDGET DE LA VILLE ET DE LA RÉNOVATION URBAINE</b> .....	55
<b>MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	57
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	59

## SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

### I. LE PRÉSENT PROJET DE BUDGET

#### 1. Une forte augmentation des crédits, conséquence du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale

Les crédits proposés pour 2005 sont en **augmentation** de 78 millions d'euros par rapport à ceux de l'année 2004, avec un montant de **423 millions d'euros**, contre 344 millions d'euros en 2004, ce qui représenterait une augmentation de **23 %**.

La lecture du « bleu » est rendue difficile du fait d'importants redéploiements internes.

##### a) L'augmentation des crédits destinés à l'éducation : la mise en œuvre d'engagements pris par l'Etat

L'examen des mesures nouvelles permet de mettre en évidence que **la principale augmentation est celle des crédits destinés à l'éducation**, qui passeraient de 22,3 millions d'euros à **62 millions d'euros**. Cette augmentation des crédits correspond à la mise en œuvre des **engagements pris par l'Etat** dans le cadre du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, actuellement en cours de discussion.

L'augmentation des crédits destinés à financer **l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)**, qui passeraient de 57 millions d'euros en 2004 à **128,1 millions d'euros en 2005**, n'est en revanche **pas significative**, du fait de la diminution parallèle de la contribution de l'Etat financée par le budget du logement, comme cela est indiqué ci-après.

La principale **diminution** proposée est celle des crédits destinés aux communes en grand projet de ville (GPV) qui connaissent des difficultés financières. Cette dotation, de **20 millions d'euros**, serait **supprimée**. Le gouvernement présente cette mesure comme la contrepartie de la réforme de la dotation de solidarité urbaine (DSU), proposée par le projet de loi précité de programmation pour la cohésion sociale.

## **b) D'importants redéploiements internes**

Le présent projet de budget est en outre caractérisé par **d'importants redéploiements internes**.

Ainsi, le **quadruplement des moyens des services** (titre III), qui passeraient de 12 millions d'euros à 47 millions d'euros, provient du **transfert** de 38 millions d'euros en provenance du titre IV, correspondant à **l'expérimentation de trois budgets opérationnels de programme**, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

## **2. Un budget ne permettant pas de respecter strictement les obligations de l'Etat vis-à-vis de l'ANRU**

Le montant de l'ensemble des subventions de l'Etat à l'ANRU serait cependant **inférieur** au montant prévu par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 précitée.

En effet, selon cette loi, les crédits de l'Etat à l'ANRU inscrits en loi de finances initiale – qui proviennent non seulement du budget de la ville et de la rénovation urbaine, mais aussi de celui du **logement** – doivent s'élever à au moins 2,5 milliards d'euros sur la période 2004-2008, avec une dotation annuelle au moins égale à **465 millions d'euros**.

En 2004, le montant minimal de 465 millions d'euros a été atteint pour les autorisations de programme, mais pas pour les crédits de paiement.

Le présent projet de loi de finances ne propose de respecter cet objectif **ni pour les autorisations de programme** (de 415 millions d'euros au total), **ni pour les crédits de paiement** (de 226,6 millions d'euros au total). Le gouvernement justifie cette situation par le fait que l'ANRU a bénéficié, en 2004, du reliquat du fonds de renouvellement urbain (FRU), de 50 millions d'euros, constaté à la fin de l'année 2003.

## **II. LES PRINCIPAUX ENJEUX**

### **1. La mise en œuvre de la LOLF**

La mise en œuvre de la LOLF semble se faire dans des conditions satisfaisantes.

L'intégration du budget de la ville et de la rénovation urbaine à la nouvelle architecture du budget de l'Etat est **conforme aux préconisations de votre commission des finances**.

- Le projet de constituer une vaste mission interministérielle uniquement consacrée à la politique de la ville, qui aurait regroupé la quasi-totalité des crédits du « jaune », soit environ 6 milliards d'euros, a été abandonné, conformément aux préconisations de notre collègue Eric Doligé, alors rapporteur spécial des crédits de la ville et de la rénovation urbaine, du fait de l'impossibilité d'identifier précisément les crédits concernés.

- Après l'abandon du projet de mission interministérielle, le gouvernement a envisagé, dans ses propositions du 21 janvier 2004, la constitution d'une mission ministérielle « Ville », dotée de seulement 650 millions d'euros. Dans leur récent rapport d'information, déposé le 5 mai 2004, relatif à la mise en œuvre de la LOLF<sup>1</sup>, nos collègues Jean Arthuis et Philippe Marini, président et rapporteur général de notre commission des finances, ont jugé ce projet de mission inapproprié, du fait de son faible montant.

Aussi, conformément aux préconisations du rapport d'information précité, le gouvernement propose de mettre en place une mission ministérielle « Ville et logement », dotée d'environ 7 milliards d'euros, qui joindrait aux principaux crédits de la politique de la ville les principaux crédits de celle du logement. Cette mission réunirait quatre programmes :

- un programme « Equité sociale et territoriale et soutien » (660 millions d'euros), correspondant à la quasi-totalité de l'actuel budget « Ville et rénovation urbaine », augmenté des compensations d'exonérations de cotisations sociales patronales en vigueur dans les ZFU ;

- un programme « Rénovation urbaine » (227 millions d'euros), réunissant les subventions de l'Etat à l'ANRU, actuellement éclatées entre le budget de la ville et de la rénovation urbaine et celui du logement ;

- surtout, deux programmes « Aide à l'accès au logement » (5.186 millions d'euros) et « Développement et amélioration de l'offre de logement » (1.378 millions d'euros), correspondant à la quasi-totalité de l'actuel budget du logement, et qui vous ont été présentés par notre collègue Roger Karoutchi, rapporteur spécial des crédits du logement.

Les deux premiers programmes sont globalement satisfaisants, tant en ce qui concerne leur structuration en actions qu'en ce qui concerne les objectifs et indicateurs retenus. On peut cependant s'interroger sur la pertinence de l'objectif « Améliorer la qualité des services rendus aux habitants des ZUS » du programme « Equité sociale et territoriale et soutien », mesuré par un « indice de satisfaction des habitants à l'égard de la couverture locale de services publics ». En effet, l'évolution de cet indice ne semble pas dépendre du responsable du programme.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 292 (2003-2004).

Par ailleurs, certaines préconisations de notre collègue Eric Doligé ne sont pas mises en œuvre. Notre collègue suggérait que les « *indicateurs globaux* » et l'objectif de « *réduction progressive des écarts constatés avec les autres villes ou quartiers, et de « retour au droit commun* » », inscrits, à son initiative, dans la loi précitée du 1<sup>er</sup> août 2003, soient pris en compte dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF. Or, les indicateurs concernés ne figurent pas dans l'avant-projet annuel de performances, et, contrairement à ce que suggérait notre collègue, l'objectif précité ne fait l'objet d'aucune « *finalité d'intérêt général* », au sens de la LOLF. Votre rapporteur spécial estime que la mise en œuvre de ces préconisations permettrait une plus grande clarté des objectifs poursuivis par la politique de la ville.

## **2. Le problème du zonage de la politique de la ville**

La politique de la ville *stricto sensu* repose sur deux zonages concurrents :

- celui des zones urbaines sensibles (ZUS), qui comprennent les zones de redynamisation urbaine (ZRU), qui comprennent les zones franches urbaines (ZFU) ;

- celui, plus large, des quartiers prioritaires des contrats de ville.

Dans son rapport public particulier relatif à la politique de la ville (2002), la Cour des comptes estime que cette coexistence de deux zonages « *n'améliore pas la lisibilité du dispositif pour les citoyens* ».

Cette situation est d'autant plus contestable que le zonage ZFU est déjà ancien. En particulier, il repose sur le recensement de 1990.

Au double zonage de la politique de la ville *stricto sensu* s'ajoute celui de la dotation de solidarité urbaine (DSU), que le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, actuellement en cours de discussion, prévoit de porter d'environ 600 millions d'euros aujourd'hui à 1,2 milliard d'euros en 2009.

Le zonage de la DSU est trop large. Ainsi, en 2004, sur les 932 communes de plus de 10.000 habitants, 699, soit les trois quarts, ont bénéficié de la DSU.

Votre rapporteur spécial estime que tous ces zonages devaient faire l'objet, dans les années qui viennent, d'une réforme d'ensemble.



### 3. Quel est le coût réel des zones franches urbaines ?

Votre rapporteur spécial est intéressé à la question du **coût réel**, pour les finances publiques, des exonérations de **cotisations sociales patronales** dans les zones franches urbaines (ZFU).

En effet, le coût indiqué dans le « jaune », de l'ordre de **300 millions** d'euros par an, correspond à **l'ensemble des exonérations spécifiques** de cotisations sociales patronales en vigueur dans les ZFU, sans prendre en compte le fait qu'il existe d'ores et déjà une exonération analogue au niveau national, totale au niveau du SMIC.

S'appuyant sur des données fournies par le gouvernement, votre rapporteur spécial évalue à environ **150 millions d'euros** le coût annuel des exonérations sociales en ZFU, net du montant des exonérations qui correspondraient à l'application du droit commun. Ce chiffre doit évidemment être considéré comme un simple **ordre de grandeur**.

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard **huit jours francs** à compter du premier mardi d'octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget.

A cette date, seulement **21 %** des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

Au 31 octobre 2004, **83 %** des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.



## **PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS DU BUDGET DE LA VILLE**

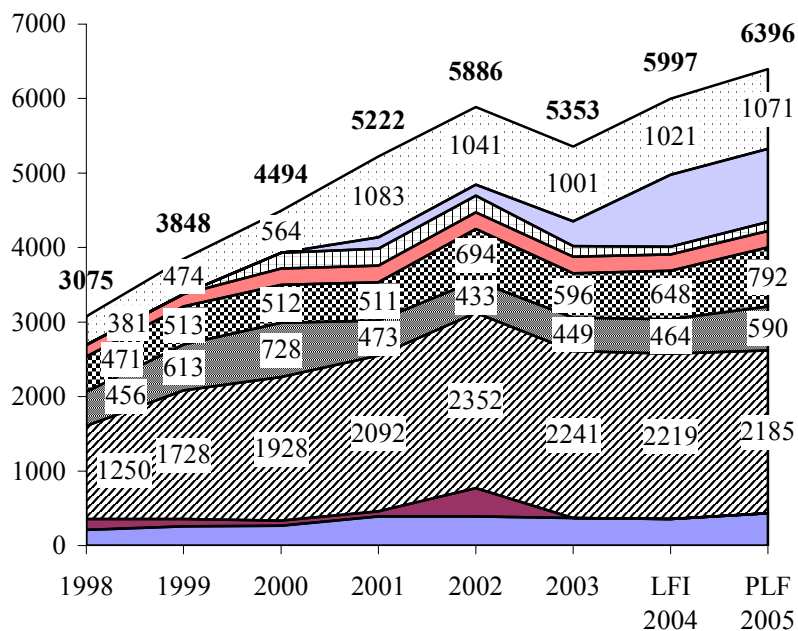
Les crédits destinés à la politique de la ville dépassent largement ceux inscrits au « bleu » intitulé *Travail, santé et solidarité – III. – Ville et rénovation urbaine*.

En prenant en compte les autres sources de financement public comme les fonds structurels européens ou les contributions des collectivités locales, on atteint un total de l'ordre de **6 milliards d'euros** en faveur de la politique de la ville, selon le jaune intitulé « *Etat récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et au développement social urbain* », annexé au projet de loi de finances pour 2005.

Les évaluations présentées dans les « jaunes », relatives à la période 1998-2005, sont indiquées par le graphique ci-après.

### Les moyens financiers consacrés à la politique de la ville

(en millions d'euros)



- Collectivités territoriales
- Autres financements publics
- ▨ Caisse des dépôts et consignations (1)
- Fonds européens
- ▨ Dépenses fiscales et compensations
- Solidarité urbaine (loi du 13 mai 1991)
- ▨ Crédits relevant de divers ministères
- Crédits contractualisés (2)
- Crédits spécifiques ville

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

(2) Cette ligne n'apparaît plus dans le « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2005

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

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

**La pertinence des indications contenues dans le « jaune » a été considérablement améliorée il y a un an, comme l'indique l'encadré ci-après.**

**Le « jaune » budgétaire de la politique de la ville**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**2. Les améliorations apportées depuis le projet de loi de finances pour 2004**

**a) L'amélioration du plan**

Dans son rapport précité, la Cour des comptes déplorait l'absence de lien entre la première partie (constituée de tableaux récapitulatifs) et la seconde partie (juxtaposition de commentaires provenant notamment des différents ministères).

Le plan du « jaune » a été amélioré à partir du projet de loi de finances pour 2004. Selon les termes du ministère délégué au logement et à la ville, « afin de gommer l'hétérogénéité des contributions et de leur donner plus de cohérence, la présentation du jaune satisfait désormais à une approche thématique (« rénovation urbaine », « équité sociale et territoriale », « stratégie, ressource, évaluation »). La contribution de chaque ministère ou organisme public se doit d'en respecter la trame dans sa dimension aussi bien littéraire que financière. Cette approche devrait permettre d'affiner l'évaluation du coût pour l'Etat et ses partenaires des actions menées au titre de la politique de la ville ».

#### b) La plus grande cohérence des agrégats

Dans le rapport précité, la Cour des comptes déplorait l'absence de méthodologie unique pour le calcul des agrégats (addition de dépenses définitives et de concours remboursables<sup>1</sup>, addition de crédits votés par le Parlement et de chiffrages estimatifs, lacunes dans la présentation du chiffrage budgétaire, majoration induite de certains agrégats).

Le ministère délégué au logement et à la ville considère que « le problème que posait l'addition de données hétérogènes est maintenant réglé » :

- les sommes versées par l'Etat au titre de la dotation de solidarité urbaine (DSU) aux communes appartenant à la géographie prioritaire sont retranchées du montant global de la participation des collectivités locales pour éviter tout risque de double compte ;
- les sommes versées au titre du fonds de solidarité entre les communes de la région Île-de-France (FSCRIF) apparaissent désormais dans la contribution des collectivités locales et non plus dans celle de l'Etat.

### **3. Des progrès demeurent possibles**

Certains chiffres figurant dans le « jaune » pourraient cependant encore voir leur pertinence améliorée. En particulier, le coût des zones franches urbaines (ZFU) indiqué dans le « jaune » n'a guère de signification, alors qu'il ne précise pas quelle part de ce coût correspond à un « surcoût » par rapport au droit commun, comme cela est indiqué dans la seconde partie du présent rapport spécial.

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

---

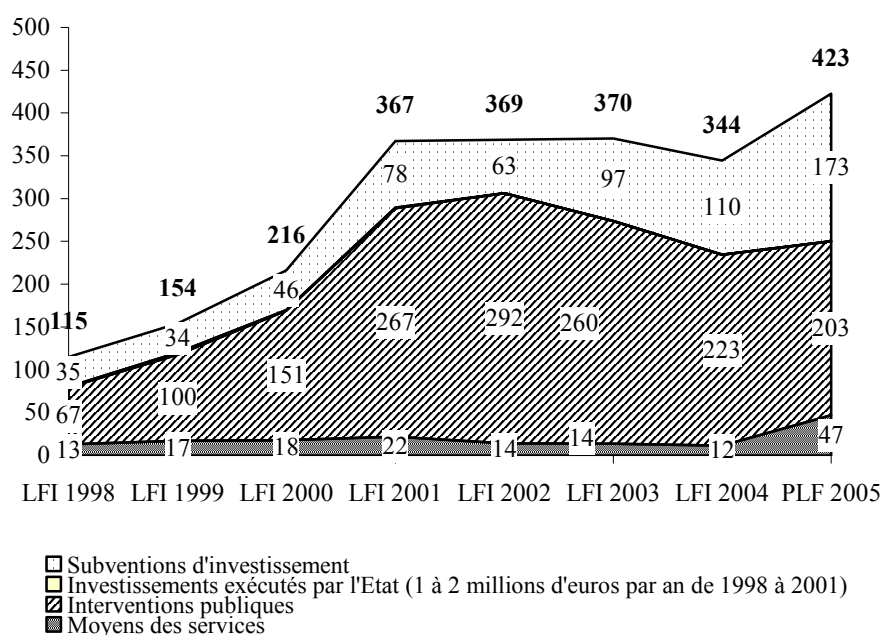
<sup>1</sup> Ce n'est que depuis le « jaune » 2002 que l'on dispose de deux présentations de l'agrégat correspondant à la contribution de la Caisse des dépôts et consignations : l'une fait apparaître le montant des prêts, l'autre, le coût réel des opérations.

## I. DES CRÉDITS EN AUGMENTATION DE 23 %

**En 2005, les crédits inscrits au bleu « ville » sont supérieurs de 78 millions d'euros à ceux de l'année 2004, avec un montant de 423 millions d'euros, contre 344 en 2004, ce qui représente une augmentation de 23 %, comme l'indique le graphique ci-après.**

Ville : évolution des crédits 1998-2005

(en millions d'euros)



Source : « bleus budgétaires »

La forte augmentation observée en **2001** s'expliquait par le fait que le budget 2001 du ministère de la ville intégrait pour la première fois en année pleine les mesures financières du comité interministériel des villes de décembre 1999 : grands projets de ville et opérations de renouvellement urbains (90 millions d'euros), fonds pour la revitalisation économique (80 millions d'euros).

L'augmentation proposée pour **2005** proviendrait :

- d'un **quadruplement** des **moyens des services**, qui passeraient de 12 millions d'euros à 47 millions d'euros ;

- d'une **diminution** de 20 millions d'euros des **interventions publiques** ;

- surtout, d'une **augmentation de 57 %** des crédits destinés aux **subventions d'investissement**, qui passeraient de **110 millions d'euros** à **173 millions d'euros**.

Si les deux premières évolutions consistent en grande partie en des **redéploiements de crédits** internes au budget de la ville et de la rénovation urbaine, destinés, notamment, à expérimenter la mise en œuvre de la LOLF, l'augmentation des **crédits d'investissement** représente une **évolution significative**.

## II. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES ORDINAIRES

L'évolution des crédits destinés aux **dépenses ordinaires**, c'est-à-dire des moyens des services (titre III) et des crédits destinés aux interventions publiques (titre IV), provient, dans sa quasi-totalité :

- de **redéploiements** entre ces deux titres ainsi qu'au sein du titre IV ;
- d'une **augmentation** nette de **39,70 millions d'euros** des crédits destinés à **l'éducation** ;
- de la **suppression** des moyens, de **20 millions d'euros**, consacrés aux communes en grand projet de ville (GPV) ayant des difficultés financières.

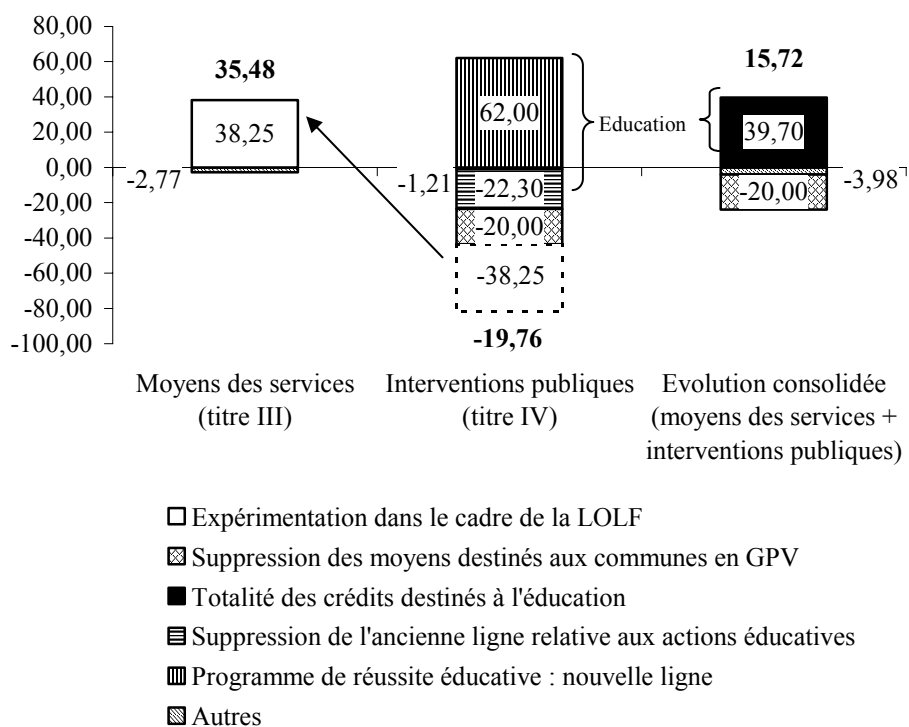
Au total, **ces deux titres** sont en augmentation de **15,72 millions d'euros**.

Le graphique ci-après synthétise les différentes évolutions.



**Les mesures nouvelles relatives aux dépenses ordinaires proposées pour 2005**

(en millions d'euros)



Source : présent projet de loi de finances

**A. LES REDÉPLOIEMENTS ENTRE LE TITRE IV ET LE TITRE III : UNE EXPÉRIMENTATION DANS LE CADRE DE LA LOLF**

Les redéploiements du titre IV vers le titre III, de 38,25 millions d'euros, constituent une **expérimentation** dans le cadre de la mise en œuvre de la loi n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Les crédits concernés, qui font partie du futur programme « **Equité sociale et territoriale et soutien** », présenté ci-après dans les développements relatifs à la mise en œuvre de la LOLF, correspondent à la mise en place de **trois budgets opérationnels de programme (BOP)**, relatifs aux régions Bretagne, Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes.

Les BOP, qui ne sont pas prévus par la LOLF, peuvent en effet servir à identifier la part des crédits d'un programme relatifs à un territoire donné, comme l'indique l'encadré ci-après.

### Les budgets opérationnels de programme (BOP)

« Le budget opérationnel de programme (BOP) regroupe la part des crédits d'un programme mise à la disposition d'un responsable identifié pour un périmètre d'activité (une partie des actions du programme par exemple) ou pour un territoire (une région, un département...), de manière à rapprocher la gestion des crédits du terrain.

« Le BOP a les mêmes attributs que le programme : c'est un ensemble globalisé de moyens associé à des objectifs mesurés par des indicateurs de résultats. Les objectifs du budget opérationnel de programme sont définis par déclinaison des objectifs du programme ».

Source : commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la Cour des Comptes, comité Interministériel d'audit des programmes, « Guide sur la démarche de performance », 2004

Les BOP seraient vraisemblablement gérés par les **préfets de région** concernés.

On peut rappeler à cet égard que les crédits du fonds d'intervention pour la ville (FIV), qui serait doté de 44,4 millions d'euros en 2005, et servent à accorder des subventions d'investissement, sont d'ores déjà **totale**  
**m**  
**ent**  
**déconcentrés** auprès des préfets.

Pour mettre en œuvre cette expérimentation, il est proposé d'enrichir la nomenclature du budget « ville » d'un nouveau chapitre (39-01) comprenant **cinq articles** :

- l'article 10, correspondant à l'action « Prévention et développement social », serait doté de 31,97 millions d'euros ;

- l'article 20, correspondant à l'action « Revitalisation économique et emploi », serait doté de 2,6 millions d'euros ;

- l'article 30, correspondant à l'action « Stratégie, ressources, évaluation », serait doté de 4,17 millions d'euros.

Les deux autres articles, 01 et 02, dédiés respectivement au regroupement des dotations de personnel et au regroupement des autres dotations, ne seraient pas dotés en 2005.

Les sommes concernées, de **38,74 millions d'euros**, correspondent à **5,8 %** des crédits du futur programme « **Equité sociale et territoriale et soutien** », de 660 millions d'euros, et à **8,8 %** des crédits du **présent projet de budget** de la ville et de la rénovation urbaine.

## **B. LES AUTRES ÉVOLUTIONS DU TITRE IV : DES MESURES RÉSULTANT DU PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION POUR LA COHÉSION SOCIALE**

Les autres évolutions proposées pour le titre IV résultent, **plus ou moins directement**, du **projet de loi de programmation pour la cohésion sociale**, actuellement en cours de discussion<sup>1</sup>.

### **1. L'augmentation des crédits destinés à l'éducation**

L'article 56 du projet de loi de programmation précité propose de mettre en place des « *dispositifs de réussite éducative* », pour un coût de **62 millions d'euros en 2005**, comme l'indique le tableau ci-après.

**Crédits consacrés par l'Etat à la mise en place de dispositifs de réussite éducative programmés par l'article 56 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale**

*(en millions d'euros valeur 2004)*

	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Crédits	62	174	411	411	411

Si l'on fait abstraction de la précision selon laquelle les montants figurant dans le projet de loi de programmation précité sont exprimés en « *valeur 2004* », le présent projet de loi de finances **respecte cette programmation** dans le cas de l'année 2005. En effet, une nouvelle ligne budgétaire, intitulée « *programme de réussite éducative* », a été créée, dotée pour 2005 de **62 millions d'euros**.

Cela correspond à une **augmentation nette** des crédits destinés à l'éducation de seulement **39,70 millions d'euros**, du fait de la suppression des autres crédits destinés à l'éducation, de 22,30 millions d'euros.

#### *a) La nature des dépenses concernées*

La **nature** des dépenses concernées est **ambiguë**.

---

<sup>1</sup> Texte adopté en première lecture par le Sénat le 5 novembre 2004. Le texte doit prochainement être examiné en première lecture par l'Assemblée nationale.

Le « *programme de réussite éducative* » correspond à des dépenses dont **l'intitulé a été en évolution permanente** dans les différents textes qui leur ont été consacrées au cours des derniers mois, comme l'indique le tableau ci-après.

Cette incohérence a été soulignée par notre collègue Paul Girod, dans son rapport pour avis sur le projet de loi de programmation précité<sup>1</sup>.

**Le « programme de réussite éducative » proposé par le présent projet de loi de finances :  
une terminologie fluctuante**

	Plan de cohésion sociale (30 juin 2004)		Projet de loi de programmation pour la cohésion sociale		Présent projet de loi de finances
	Corps du texte	Tableau annexé	Exposé des motifs	Article 56	
Intitulé	- programme 15, « accompagner les enfants en fragilité » ; - programme 16, « accompagner les collégiens en difficulté et rénover l'éducation prioritaire ».	Programme « égalité des chances entre les enfants »	Programme « égalité des chances entre les enfants et entre les adolescents »	« dispositifs de réussite éducative »	« programme de réussite éducative »
Crédits prévus pour 2005 (en millions d'euros)	-	62 (1)			

(1) En « euros valeur 2004 », sauf pour le présent projet de loi de finances

Selon les informations obtenues par notre collègue Paul Girod auprès du cabinet du ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, ces quatre intitulés successifs correspondaient à des **actions identiques**.

Il est donc possible d'explicitier la nature des dépenses financées par la ligne « *programme de réussite éducative* » en se référant au corps du texte du plan de cohésion sociale présenté par le ministre le 30 juin 2004, ainsi qu'à l'article 55 du projet de loi de programmation précité.

<sup>1</sup> Avis n° 37 (2004-2005).

## **Le « programme de réussite éducative »,**

### **Les « équipes de réussite éducative »**

Les « **équipes de réussite éducative** » sont prévues par l'article 55 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale. Cet article prévoit que des groupements d'intérêt public peuvent être créés pour apporter, en particulier par la création **d'équipes de réussite éducative**, un soutien éducatif, culturel, social et sanitaire aux enfants relevant de l'enseignement du premier et du second degrés, dès lors que ce soutien n'est pas pris en charge par la caisse des écoles.

Le **programme 15** du plan de cohésion sociale, intitulé « accompagner les enfants en fragilité », prévoit la création de telles « **équipes de réussite éducative** ». Il apporte à leur égard les informations suivantes :

*« Ces équipes mobilisent, autour de l'enfant et des parents, tous les professionnels spécialistes de la petite enfance : enseignants, éducateurs, animateurs, travailleurs sociaux, psychologues, pédopsychiatres et rééducateurs (kinésithérapeutes, orthophonistes). Créées à l'initiative des chefs d'établissements, des communes et de leurs groupements, des départements, des CAF et de l'Etat, ces équipes permettent un accompagnement collectif ou individuel des enfants et de leur famille, notamment de ceux qui sont signalés comme étant en grande difficulté. Elles s'appuieront sur une structure juridique souple (groupement d'intérêt public, par exemple, ou caisse des écoles au statut rénové). Les activités proposées mêlent soutien scolaire, écoute de l'enfant et activités récréatives ; elles s'inscrivent dans le cadre d'un contrat, passé entre la famille et l'équipe de réussite éducative ». Les zones concernées sont les « 900 zones ou réseaux d'éducation prioritaire (soit 6.975 écoles primaires), dont la géographie recouvre pour l'essentiel celle des zones urbaines sensibles ».*

### **Le renforcement de l'encadrement éducatif de jeunes accueillis dans des internats ou structures d'accueil équivalentes**

Le « **renforcement de l'encadrement éducatif de jeunes accueillis dans des internats ou structures d'accueil équivalentes** », auquel fait référence l'exposé des motifs de l'article 56 du présent projet de loi, est prévu par le **programme 16** du plan de cohésion sociale, intitulé « accompagner les collégiens en difficulté et rénover l'éducation prioritaire ».

Ce programme prévoit la mise en œuvre de **deux séries de moyens**.

Tout d'abord, pour « *mettre en œuvre un accompagnement social, médical et éducatif des collégiens des quartiers les plus défavorisés* », **150 plates-formes de réussite éducative** doivent être créées, « *en lien avec la communauté éducative* ». Il est indiqué qu'« *elles réunissent les services sociaux et sanitaires de l'éducation nationale, ceux de l'aide sociale à l'enfance et les centres de pédopsychiatrie et permettent d'offrir aux collégiens à la dérive un soutien complet et adapté* ».

Ensuite, le programme précité prévoit la création **d'internats de réussite éducative**. Ces internats « *accueilleront les collégiens repérés par les enseignants comme étant en grande difficulté, du fait de leur comportement ou de leur environnement* ». Il est précisé qu'« *une trentaine de ces établissements verront le jour : trois pour les régions Ile-de-France, Rhône-Alpes, PACA et Nord-Pas-de-Calais, un pour chaque autre région* ».

*b) Des crédits insuffisants ?*

Les crédits proposés pour 2005 semblent **nettement insuffisants**.

Comme le souligne notre collègue Paul Girod dans son avis précité, le coût total des « **équipes de réussite éducative** » devrait être à lui seul de **750 millions d'euros par an** en régime de croisière. En effet, selon le **programme 15** précité du plan d'action sociale, « **750 équipes de réussite éducative seront créées** », et « **le coût annuel d'une équipe de réussite éducative est estimé à 1 million d'euros par structure, cofinancé par l'Etat et ses partenaires** ».

## **2. La suppression des moyens destinés aux communes en GPV**

Le présent projet de budget propose de **supprimer** l'article 40 du chapitre 46-60. Cet article, intitulé « **soutien aux grands projets de ville** », était doté de **20 millions d'euros** en 2004. Il permettait d'attribuer une aide aux communes en grands projets de ville (GPV) connaissant des difficultés financières.

Le « bleu » présente cette mesure nouvelle comme résultant du « *projet de réforme de la dotation de solidarité urbaine (DSU)* ».

**Votre rapporteur spécial s'inquiète de cette mesure, qui risque de pénaliser les communes ne bénéficiant pas, par ailleurs, de la réforme de la DSU.**

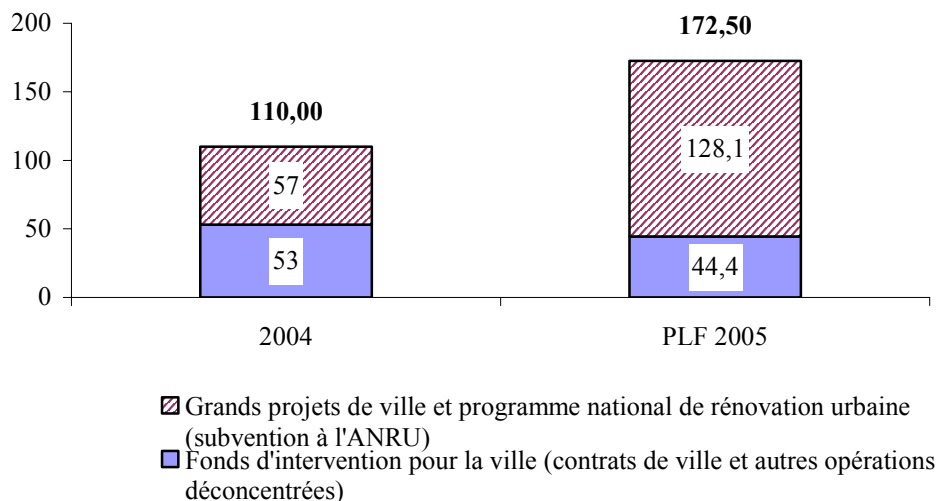
## **III. L'AUGMENTATION DES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT**

### ***A. UNE AUGMENTATION DE 57 % DES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT***

L'augmentation des crédits destinés aux subventions d'investissement, de **62,5 millions d'euros**, soit **57 %**, correspond à celle de la subvention à **l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)**, comme l'indique le graphique ci-après.

### L'augmentation des subventions d'investissement proposée pour 2005

(en millions d'euros)



Source : présent projet de loi de finances

Ainsi, les crédits destinés à l'ANRU feraient **plus que doubler**, passant de **57** millions d'euros en 2004 à **128,1** millions d'euros en 2005.

Cette augmentation correspond à la montée en puissance des opérations de rénovation urbaine, conformément aux engagements inscrits dans la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

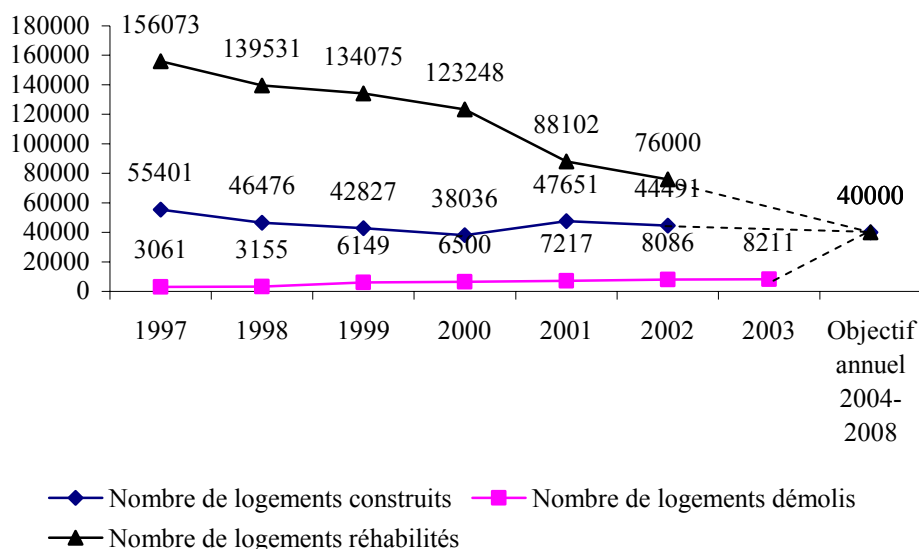
## **B. LE FINANCEMENT DU PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE**

### **1. Un objectif de démolitions ambitieux**

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

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

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



Sources : direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction ; ministère délégué au logement et à la ville (2003)

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

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

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

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

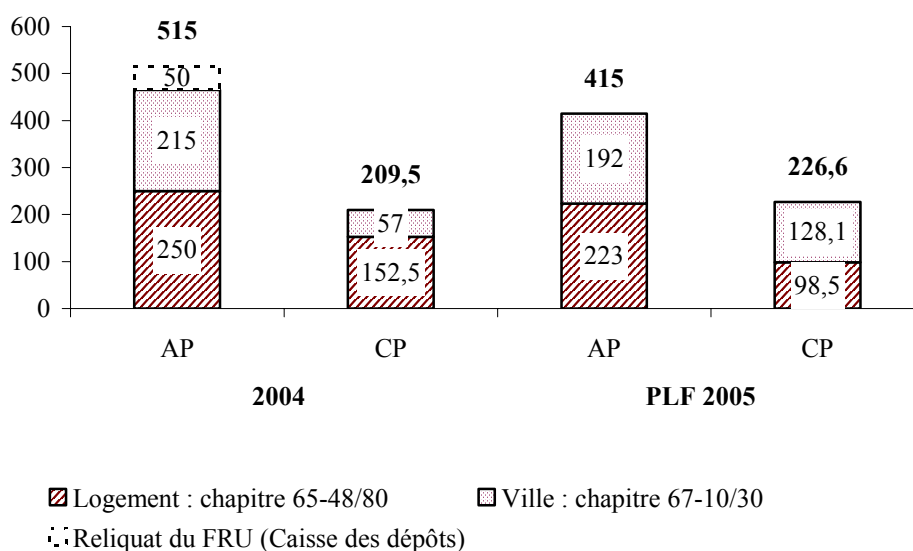
**En 2004**, le montant minimal de 465 millions d'euros a été atteint pour les autorisations de programme, mais **pas pour les crédits de paiement**.



Le présent projet de loi de finances ne propose de respecter cet objectif **ni pour les autorisations de programme, ni pour les crédits de paiement**, comme l'indique le graphique ci-après.

#### Dotations budgétaires de l'agence nationale de rénovation urbaine proposées pour 2005

(en millions d'euros)



Source : projet de loi de finances pour 2005 (budgets de la ville et du logement)

Le ministère délégué au logement et à la ville justifie cette situation par le fait que l'ANRU a bénéficié, en 2004, du reliquat du fonds de renouvellement urbain (FRU) de la caisse des dépôts et consignations, dont les excédents sont reversés au budget général, de 50 millions d'euros à la fin de l'année 2003.

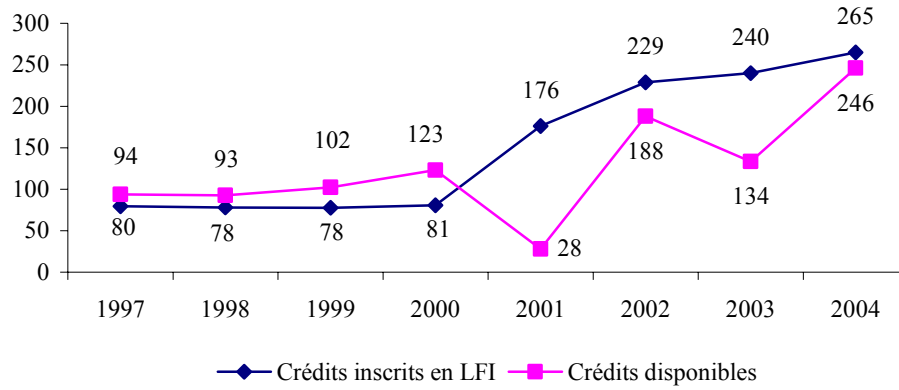
#### IV. DES CRÉDITS DISPONIBLES PROCHES DE CEUX INSCRITS DANS LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES ?

Les crédits effectivement disponibles ont ces dernières années souvent été nettement inférieurs à ceux inscrits en loi de finances initiale.

La situation s'est cependant améliorée en 2004, comme l'indique le graphique ci-après, relatif aux autorisations de programme.

**Les autorisations de programme : crédits inscrits en loi de finances et crédits disponibles**

*(en millions d'euros)*



Source : ministère délégué au logement et à la ville

On peut donc espérer que les crédits proposés par le présent projet de loi de finances correspondront aux crédits effectivement disponibles.

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

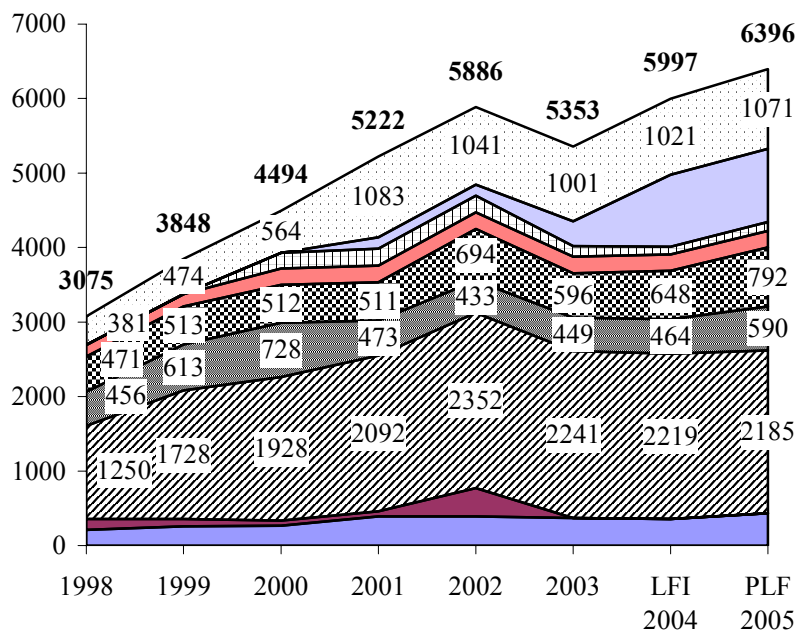
**I. L'EFFORT FINANCIER GLOBAL EN FAVEUR DE LA VILLE**

***A. UNE AUGMENTATION DE PRÈS DE 400 MILLIONS D'EUROS***

Selon le « jaune » annexé au présent projet de loi de finances, **les crédits publics destinés à la politique de la ville augmenteraient, au total, de 399 millions d'euros en 2005, comme l'indique le graphique ci-après.**

### Les moyens financiers consacrés à la politique de la ville

(en millions d'euros)



- Collectivités territoriales
- Autres financements publics
- ▨ Caisse des dépôts et consignations (1)
- Fonds européens
- ▨ Dépenses fiscales et compensations
- Solidarité urbaine (loi du 13 mai 1991)
- ▨ Crédits relevant de divers ministères
- Crédits contractualisés (2)
- Crédits spécifiques ville

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

(2) Cette ligne n'apparaît plus dans le « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2005

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

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

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

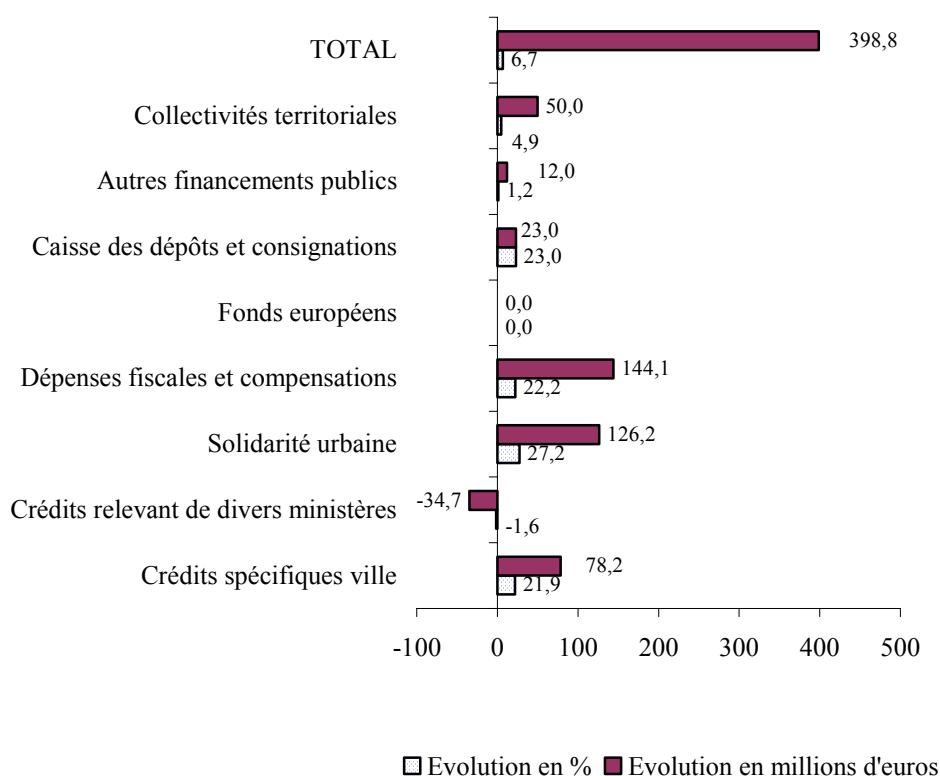
- de l'augmentation des dépenses fiscales (144 millions d'euros), celle-ci correspondant à la montée en puissance des nouvelles zones franches urbaines (ZFU) ;

- de l'augmentation des dépenses de « solidarité urbaine », c'est-à-dire de la DSU (126 millions d'euros) ;

- de l'augmentation des crédits du budget de la ville et de la rénovation urbaine (78 millions d'euros) ;

- de l'augmentation des dépenses des collectivités territoriales (50 millions d'euros), selon une estimation effectuée par la DIV à partir des préfectures<sup>1</sup>.

#### Evolution des crédits relatifs à la politique de la ville entre 2004 et 2005



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

<sup>1</sup> L'enveloppe versée, au titre de la dotation de solidarité urbaine, dotation de l'Etat, aux communes dotées d'une ZUS, est retranchée du montant global de la participation des collectivités locales de manière à éviter tout risque de double compte.

## **B. QUEL EST LE COÛT RÉEL DES ZONES FRANCHES URBAINES ?**

Votre rapporteur spécial souhaite s'intéresser ici particulièrement au **coût réel** des zones franches urbaines (ZFU).

Les **44 premières ZFU** ont été créées par la loi n° 96-987 du 14 novembre **1996** relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, modifiant l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, au sein des zones de redynamisation urbaine (ZRU), instaurées par cette même loi<sup>1</sup>.

La loi du 1<sup>er</sup> août 2003 précitée en a créé **41 nouvelles**.

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

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

#### *a) Les zones de redynamisation urbaine*

Les **zones de redynamisation urbaine (ZRU)**, créées par la loi du 14 novembre 1996 précitée, correspondent à celles des zones urbaines sensibles qui sont confrontées à des difficultés particulières, appréciées en fonction notamment d'un indice synthétique, établi dans des conditions fixées par décret. La liste de ces zones est également fixée par décret.

Il existe **416 ZRU**<sup>2</sup>. Le régime fiscal des ZRU se caractérise essentiellement par une exonération **d'impôt pour les bénéfices et de taxe professionnelle**. Selon le « jaune » *« État récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain »* annexé au projet de loi de finances pour 2005, le coût total du dispositif a été de **102,1 millions d'euros en 2003**.

---

<sup>1</sup> Les 416 zones de redynamisation urbaine (ZRU) et les 44 zones franches urbaines (ZFU), qui en font partie, ont été instaurées par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville. Ces zones sont incluses dans l'ensemble, plus vaste, des zones urbaines sensibles (ZUS), caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi. En 1999, les ZUS comprenaient près de 4,7 millions de personnes. 86 % des logements appartenaient à un immeuble collectif, et les deux tiers avaient été construits entre 1949 et 1974. Le taux de chômage y était de 25 %.

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

*b) Les zones franches urbaines*

Les **zones franches urbaines (ZFU)** ont été créées, au sein des ZRU, dans des quartiers de plus de 10.000 habitants particulièrement défavorisés au regard des critères pris en compte pour la détermination des zones de redynamisation urbaine, par la même loi du 14 novembre 1996.

(1) La liste des zones franches urbaines

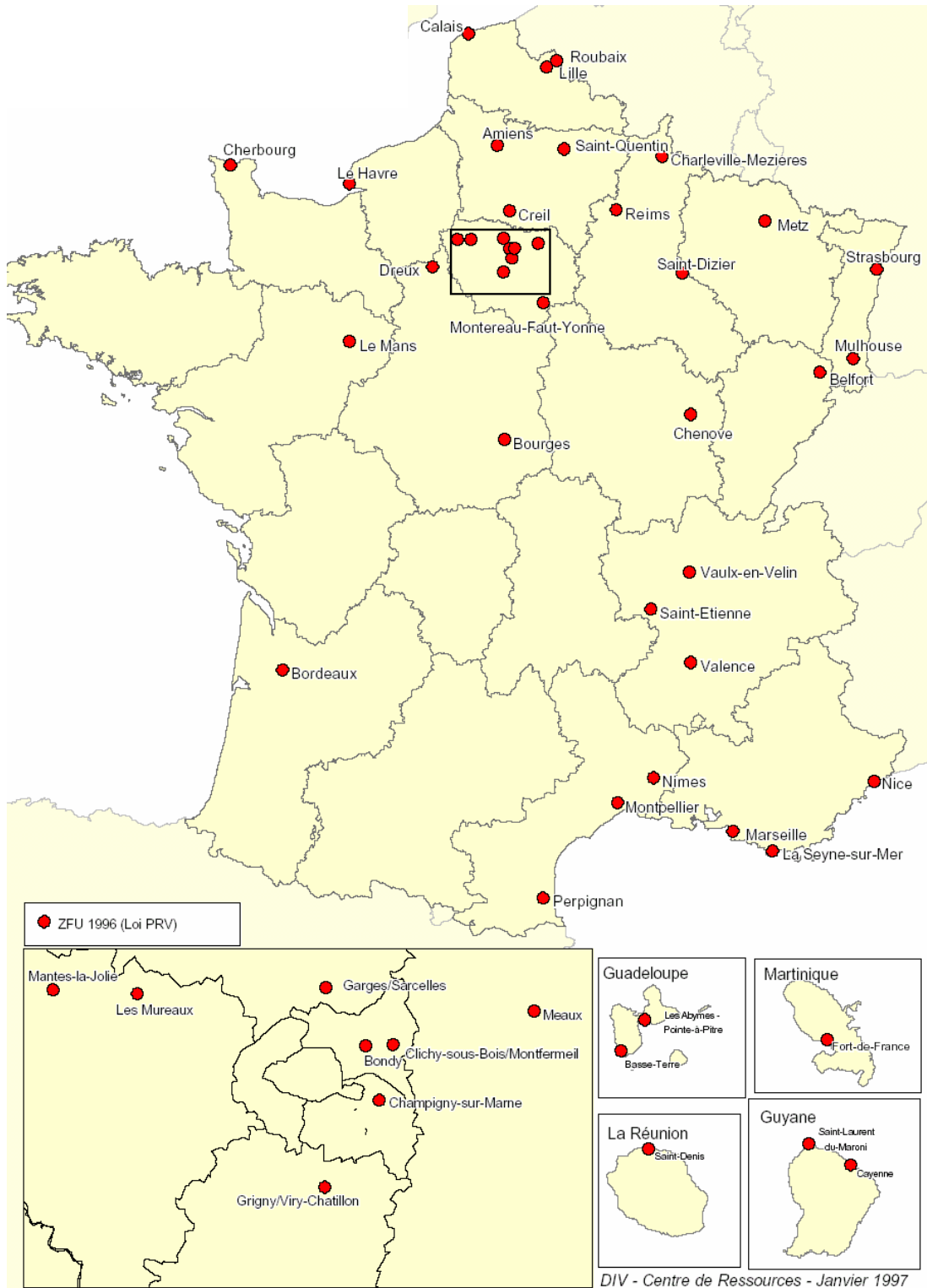
La liste des **44 premières ZFU**, et des **41 nouvelles ZFU** créées par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 précitée, est annexée à la loi du 14 novembre 1996, leur délimitation étant opérée par décret en Conseil d'Etat<sup>1</sup>.

Elles figurent sur les cartes ci-après.

---

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

### Les 44 premières zones franches urbaines



Source : site internet du ministère de la ville



### Les 41 nouvelles zones franches urbaines



Source : site internet du ministère de la ville

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

La principale exonération dans les ZFU est celle des **cotisations patronales**, qui concerne les entreprises, qu'elles soient nouvelles ou non, seulement pour les 50 premiers salariés, et dure 5 ans.

Les autres exonérations concernent :

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

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

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

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

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

### *a) La réforme réalisée fin 2001*

La réforme réalisée fin 2001<sup>1</sup> comprend deux aspects.

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

---

<sup>1</sup> Cette réforme a été mise en œuvre par plusieurs textes :

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

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

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

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

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

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

En outre, un amendement présenté à l'Assemblée nationale par notre collègue député Yves Jégo rend le système de sortie du dispositif **plus dégressif** pour les entreprises de **moins de 5 salariés**. Pour ces entreprises la sortie progressive du dispositif se fait en 9 ans, contre 3 ans selon le droit commun<sup>1</sup>.

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

**3. La création de 41 nouvelles zones franches urbaines par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003**

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

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

---

<sup>1</sup> Le droit commun prévoit une sortie en 3 ans au taux de 60 %, 40 % et 20 %. Pour les entreprises de moins de 5 salariés, le taux d'exonération est de 60 % au cours des 5 années suivant le terme de cette exonération, 40 % les sixième et septième années et 20 % les huitième et neuvième années.

#### 4. Un coût réel surestimé ?

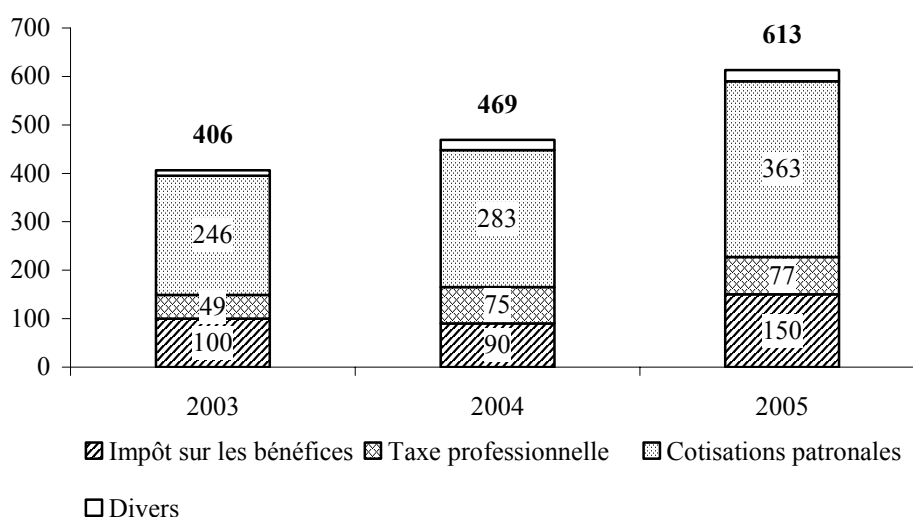
Paradoxalement, le **coût réel** des ZFU est **mal connu**.

##### a) Le coût indiqué par le « jaune »

Selon le « jaune » *Etat récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain* annexé au présent projet de loi de finances, le coût des ZFU passerait de **406 millions d'euros** en 2003 à **613 millions d'euros** en 2006, comme l'indique le graphique ci-après.

Le coût des zones franches urbaines, selon le « jaune »

(en millions d'euros)



Source : « jaune » « *Etat récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain* » annexé au projet de loi de finances pour 2005

En particulier, les exonérations de **cotisations sociales patronales** auraient coûté **246 millions d'euros** en **2003**, et s'élèveraient à **363 millions d'euros** en **2006**.

##### b) Des chiffres sans grande signification

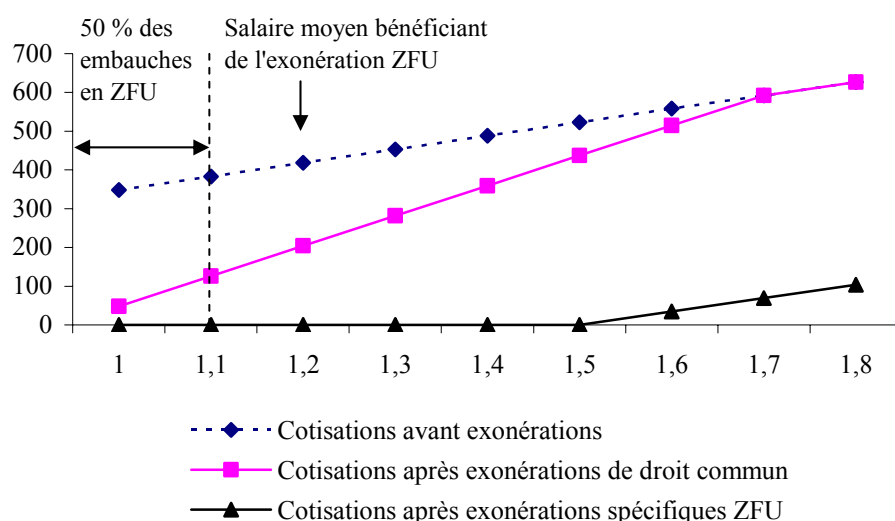
Ces chiffres sont cependant **peu significatifs**, dans la mesure où ils n'indiquent pas **l'avantage comparatif** des ZFU par rapport au reste du territoire, et ne correspondent donc pas un **coût net**.

En effet, ce qui importe, c'est de savoir de combien les recettes publiques seraient accrues en cas d'absence des zones franches urbaines. Dans la mesure où ce serait alors le droit commun qui s'appliquerait, c'est celui-ci qui doit servir de référence.

En particulier, le **coût net des exonérations de charges sociale est nettement inférieur** à celui indiqué par le « jaune », du fait de l'existence, au niveau **national**, d'une exonération de cotisations patronales, **totale** au niveau du SMIC<sup>1</sup>. Ainsi, **l'avantage comparatif** constitué par les exonérations de cotisations sociales patronales en ZFU **semble modeste**. 50 % des embauches réalisées en ZFU correspondent à des salaires inférieurs à 1,1 SMIC, ce qui correspond à un **faible écart** par rapport au droit commun, comme l'indique le graphique ci-après.

#### L'avantage relatif des exonérations de cotisations sociales en ZFU

Cotisations mensuelles (en euros)



Rémunération (en part du SMIC)

Source : ministère délégué au logement et à la ville

<sup>1</sup> La loi n° 2002-43 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi a créé, avec effet au 1er juillet 2003, une réduction générale et unique des cotisations patronales de sécurité sociale. Cette réduction remplace les deux mesures générales d'allègement du coût du travail qu'étaient la réduction dégressive sur les bas salaires et l'allègement de cotisations lié à l'application des 35 heures, toutes deux abrogées au 1er juillet 2003.

En chiffres arrondis, les exonérations mensuelles de cotisations sociales patronales sont de l'ordre, à 1,2 SMIC :

- de 200 euros selon le droit commun ;
- de 400 euros selon le régime ZFU.

Si on considère que le salaire moyen en ZFU est de 1,2 SMIC, il en découle un **coût net** par bénéficiaire **deux fois plus faible** que celui de l'exonération effectivement accordée.

Le **coût net** annuel des exonérations de cotisations sociales patronales en ZFU serait donc de l'ordre de **150 millions d'euros**, à comparer au montant indiqué dans le « jaune », de l'ordre de 300 millions d'euros.

*c) Comment expliquer le triplement du nombre d'emplois depuis 1997 dans les zones franches urbaines ?*

Selon le dernier bilan des ZFU transmis au Parlement (décembre 2002), de janvier 1997 à décembre 2001, le nombre de salariés en ZFU serait passé de 26.805 à 72.409, ce qui représente un solde de **45.604 emplois**<sup>1</sup>.

Comment expliquer ce triplement du nombre d'emplois ?

Comme cela a été indiqué ci-avant, **l'avantage comparatif** des ZFU par rapport au droit commun en matière d'exonérations de **cotisations sociales patronales** est **peu significatif** (de 48 euros par mois) au niveau du SMIC (soit 1.554 euros bruts par mois), et **modeste** (126 euros par mois) au niveau du salaire médian des nouveaux embauchés (1,1 SMIC, soit 1.709 euros bruts par mois). Il semble donc improbable que les exonérations en ZFU expliquent, à elles seules, les créations d'emplois.

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

Ainsi, selon le rapport d'information précité de **notre collègue Pierre André**, *« si l'on extrapole le montant des investissements publics et privés réalisés en cinq ans dans une ville telle que Saint-Quentin, soit 340 millions de francs, pour une ZFU dotée d'une population de 11.000 habitants (soit 31.000 francs par habitant) et qu'on le rapporte au total des habitants qui*

---

<sup>1</sup> Dans son rapport d'information précité, notre collègue Pierre André évalue le nombre d'emplois créés entre 1997 et 2002 à 46.958.

*résident dans les ZFU de métropole (727.000 habitants), on voit que le montant total estimé des investissements réalisés en cinq ans s'élèverait à environ 22,5 milliards de francs [soit 700 millions d'euros par an] pour l'ensemble des ZFU de l'hexagone ».*

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

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

#### **Le rapport de l'IGAS de 1998**

Selon une thèse « radicale » défendue en 1998 par l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) dans un rapport<sup>1</sup> que d'aucuns jugent « **politiquement orienté** », le dynamisme de l'emploi en ZFU proviendrait **exclusivement de l'implication des pouvoirs publics** dans ces zones, et en particulier des investissements qui y sont réalisés.

En effet, s'appuyant sur une étude de l'UNEDIC, l'IGAS estime que les créations d'emploi dans les ZFU ont été aussi importantes en 1996, c'est-à-dire **avant** la création des ZFU, qu'en 1997 (raisonnement qui pourrait être étendu aux années suivantes, l'augmentation des effectifs s'étant ensuite poursuivie à un rythme analogue)<sup>2</sup>.

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

---

<sup>1</sup> Béatrice Buguet, *Evaluation du dispositif zones franches urbaines et zones de redynamisation urbaine, inspection générale des affaires sociales, 1998.*

<sup>2</sup> L'IGAS écrit en particulier que « *l'augmentation d'effectif des établissements employant des salariés dans les 33 zones franches étudiées par l'UNEDIC a (...) atteint 26,7 % entre 1995 et 1996. En 1997, cette tendance s'est poursuivie en s'accroissant légèrement, avec une augmentation de 29 %. Cette accentuation d'un peu plus de deux points ne paraît toutefois pas significative* ».

## II. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1<sup>ER</sup> AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF)

### A. VERS LA MISE EN PLACE D'UNE MISSION MINISTÉRIELLE « VILLE ET LOGEMENT »

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

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

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

Cependant, **la mise en place d'une mission interministérielle « politique de la ville » ne semblait pas souhaitable**. Ainsi, la Cour des comptes considère, dans son rapport sur l'exécution des lois de finance pour 2002, que l'absence de débat interministériel à ce sujet vient du fait que la « *finalité d'intérêt général* » de la mission ne serait « *qu'une des finalités, secondaire, des programmes ministériels susceptibles de la composer* ». Ainsi, « *une telle mission supposerait notamment d'ériger en programmes une fraction des crédits des ministères chargés de l'éducation nationale ou de l'intérieur représentative de leur contribution à la politique de la ville* ».

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

Aussi, **votre rapporteur spécial se félicite de ce que cette idée ait été abandonnée**.



## 2. L'abandon du projet de mission ministérielle « Ville »

*a) Un projet réunissant des moyens insuffisants, selon votre commission des finances*

Après l'abandon du projet de **mission interministérielle** « Ville », le gouvernement a envisagé, dans ses propositions de janvier 2004, la constitution d'une **mission ministérielle** « Ville », dotée de seulement **650 millions d'euros**.

Dans leur récent rapport d'information, déposé le 5 mai 2004, relatif à la mise en œuvre de la LOLF<sup>1</sup>, **nos collègues Jean Arthuis et Philippe Marini, respectivement président et rapporteur général de votre commission des finances, ont jugé ce projet de mission inapproprié.**

En effet, les crédits proposés étaient **à peine supérieurs** au montant (500 millions d'euros) que, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002, la Cour des comptes estimait correspondre au montant minimal souhaitable pour un **programme** afin de permettre un bon usage de la fongibilité des crédits.

Dans ces conditions, le montant des crédits de chacun des programmes de la mission « Ville » était nettement inférieur au seuil de 500 millions d'euros recommandé par la Cour des comptes :

- environ 300 millions d'euros pour le programme « Allègements de charges sociales en zones urbaines sensibles » ;

- environ 300 millions d'euros pour le programme « Equité sociale et territoriale et soutien » ;

- environ 60 millions d'euros pour le programme « Rénovation urbaine », lequel ne regroupait de surcroît qu'une part très minoritaire des crédits consacrés à la rénovation urbaine, ceux-ci étant principalement gérés par le ministre en charge du logement.

*b) La proposition de votre commission des finances : créer une mission ministérielle « Ville et logement »*

Aussi, votre commission des finances a-t-elle proposé de **créer une mission ministérielle** intitulée « **Ville et logement** », qui aurait regroupé :

- les crédits de ce qui constituait le projet de mission « Ville » ;

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 292 (2003-2004).

- les crédits du projet de programme « Logement » de la mission « Logement, aménagement et tourisme », cette dernière regroupant un ensemble de crédits particulièrement hétéroclite dans la maquette présentée par le gouvernement.

Il s'agissait en particulier **d'unifier la subvention à l'ANRU**, par le transfert des crédits logement bénéficiant aux zones urbaines sensibles (action « Logements participant à la rénovation urbaine » de l'actuel programme « Logement ») vers le programme « Rénovation urbaine ».

Il vous était également proposé de modifier la structuration en programmes et actions.

### 3. Les propositions du gouvernement rejoignent, sur l'essentiel, la position de votre commission des finances

L'actuel projet de mission ministérielle « Ville et logement » est **proche des propositions de votre commission des finances**, comme l'indique le tableau ci-après.

#### La mission ministérielle « Ville et logement »

(montants en millions d'euros)

Les propositions de votre commission des finances (1)		La structuration proposée par le gouvernement (2)		
Programmes	Montants (base LFI 2004)	Programmes	Montants	
			Base LFI 2004	Base PLF 2005
Equité sociale et territoriale et soutien	610	Equité sociale et territoriale et soutien	585	660
Rénovation urbaine	5.640	Rénovation urbaine	210	227
- Subvention ANRU	210	Aide à l'accès au logement	5.174	5.186
- Politiques sociales du logement	5.430			
Soutien à la construction et à l'amélioration du logement	1.950	Développement et amélioration de l'offre de logement	1.434	1.378
<b>Total</b>	<b>8.190</b>		<b>7.403</b>	<b>7.451</b>

(1) Rapport d'information n° 292 (2003-2004) de nos collègues Jean Arthuis et Philippe Marini, fait au nom de la commission des finances, déposé le 5 mai 2004.

(2) Avant-projet annuel de performance des programmes de la mission ministérielle « Ville et logement », 2004.

Comme le préconisait votre commission des finances, un programme « **Équité sociale et territoriale et soutien** » (660 millions d'euros en 2005) réunirait la quasi-totalité de l'actuel budget de la ville et de la rénovation urbaine et les allègements de charges sociales en zone urbaine sensible, de l'ordre de respectivement 400 millions d'euros et 300 millions d'euros.

Votre commission des finances proposait de réunir les actions destinées à la rénovation urbaine dans un programme unique, comprenant la subvention de l'ANRU et les aides à la personne relatives au logement. Le gouvernement a préféré distinguer deux programmes, ce qui peut tout à fait se justifier, compte tenu de la différence de nature des actions concernées.

Enfin, un dernier programme regrouperait les actions destinées à améliorer l'offre de logement et ne relevant pas de la rénovation urbaine.

Le montant global de la mission proposée par le gouvernement, de **7,4 milliards d'euros** en 2004, est **légèrement inférieur** à celui de la mission proposée par votre commission des finances, de **8,2 milliards d'euros**. Cette différence, de 0,8 milliard d'euros, provient essentiellement de périmètres légèrement différents pour les programmes « Aide à l'accès au logement » et « Développement et amélioration de l'offre de logement ».

Chacun de ces programmes serait rattaché au ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

#### ***B. LES PROGRAMMES « ÉQUITÉ SOCIALE ET TERRITORIALE ET SOUTIEN » ET « RÉNOVATION URBAINE »***

Dans son rapport spécial relatif aux crédits du logement, notre collègue Roger Karoutchi présente les programmes « Aide à l'accès au logement » et « Développement et amélioration de l'offre de logement ». Votre rapporteur spécial se contentera donc de présenter ici les deux programmes « **Rénovation urbaine** » et « **Équité sociale et territoriale et soutien** ».

Ces deux programmes, qui correspondent à peu près au périmètre de l'actuel budget de la ville et de la rénovation urbaine, augmenté des compensations des exonérations de cotisations sociales patronales en ZFU, auront pour responsable la **déléguée interministérielle à la ville**.

## **1. Les objectifs et les indicateurs : un champ opportunément restreint par rapport au projet initial**

Dans son rapport spécial relatif aux crédits de la ville et de la rénovation urbaine pour 2004, votre ancien rapporteur spécial, notre collègue Eric Doligé, soulignait la nécessité que les objectifs et indicateurs retenus par le futur programme couvrent **un champ moins large** que ceux figurant dans l'agrégat « politique de la ville et du développement social urbain » ou dans l'annexe 1 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 précitée, fixant les objectifs de la politique de la ville et alors conçue, selon les informations obtenues par notre collègue, comme devant préfigurer les objectifs du futur PAP.

En effet, ces objectifs et indicateurs recouvrent un champ bien plus vaste que celui qui dépend de la politique menée dans le cadre de la future mission « Ville et logement ». S'il pourrait être intéressant de disposer d'un ou plusieurs indicateurs globaux de la situation socioéconomique dans les ZUS, il semble pourtant inapproprié de multiplier, dans le cadre de la future mission, les objectifs et indicateurs qui continueront de dépendre d'autres ministères. Cela n'empêcherait pas **la publication annuelle** de l'ensemble des indicateurs proposés, ainsi que le prévoit la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 précitée.

Aussi, votre rapporteur spécial **se félicite** de ce que les objectifs et indicateurs des programmes « Rénovation urbaine » et « Equité sociale et territoriale et soutien » **se limitent, en quasi-totalité, à des domaines relevant effectivement du responsable de programme.**

Par ailleurs, il est prévu de réunir dans un **document de politique transversale (DPT)**<sup>1</sup> les objectifs relevant d'autres missions et contribuant à la politique de la ville.

## **2. Des programmes globalement satisfaisants**

### *a) Le programme « Rénovation urbaine »*

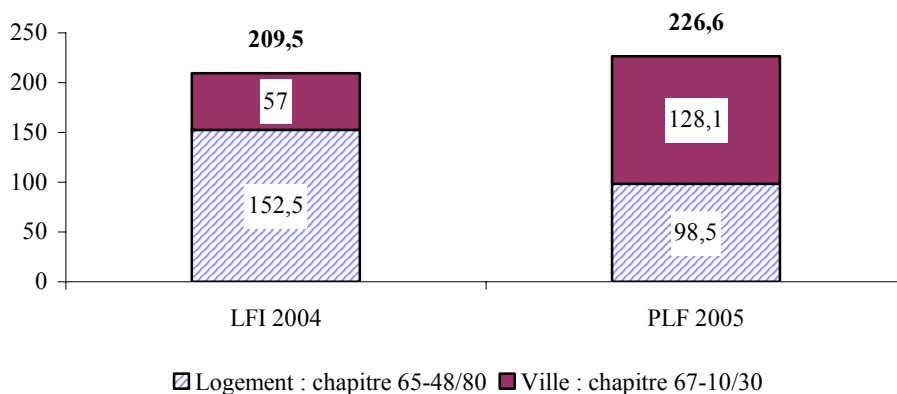
Le programme « **Rénovation urbaine** » consisterait en l'actuelle **subvention à l'ANRU**, actuellement éclatée entre le budget du logement et celui de la ville et de la rénovation urbaine, comme l'indique le graphique ci-après.

---

<sup>1</sup> Ces documents, non prévus par la LOLF, ont pour fonction de synthétiser les objectifs de différentes missions concourant à une même politique.

### Les crédits regroupés dans le projet de programme « Rénovation urbaine »

(en millions d'euros)



Sources : présent projet de loi de finances ; Avant-projet annuel de performance des programmes de la mission ministérielle « Ville et logement », novembre 2004

L'ANRU participerait donc à la réalisation des objectifs associés à la politique de la ville.

La structuration du programme en actions distinguerait les crédits destinés à l'amélioration de l'offre de logements de ceux destinés à l'aménagement des quartiers.

### Les actions du projet de programme « Rénovation urbaine »

(en millions d'euros)

Action	Montant (base PLF 2005)
Logements participant à la rénovation urbaine	98,5
Aménagement des quartiers participant à la rénovation urbaine	128,1
<b>Total</b>	<b>226,6</b>

Source : Avant-projet annuel de performance des programmes de la mission ministérielle « Ville et logement », novembre 2004

Les trois objectifs proposés ne seraient associés à aucune action particulière.

**Les objectifs et les indicateurs du projet de programme « Rénovation urbaine »**

<b>Objectifs</b>	<b>Indicateurs</b>
Renforcer l'attractivité du logement en ZUS	Evolution du taux de vacance des logements sociaux en ZUS
Rénover le cadre urbain des ZUS	Evolution de l'opinion des habitants des ZUS sur l'environnement de leur logement
Maîtriser le coût du programme national de rénovation urbaine	Coût moyen dans le cadre du programme national de rénovation urbaine Maîtrise des coûts et des délais

*Source : Avant-projet annuel de performance des programmes de la mission ministérielle « Ville et logement », novembre 2004*

**Conformément à la logique de la LOLF, ces objectifs ne concernent pas le nombre de constructions, de réhabilitations et de démolitions**, les objectifs à ce sujet ayant été fixés par la loi d'orientation et de programmation précitée du 1<sup>er</sup> août 2003. En effet, la LOLF a pour objet d'améliorer l'efficacité de la dépense publique, alors que le nombre de constructions, de réhabilitations et de démolitions peut correspondre à une simple logique de moyens.

**Les objectifs et indicateurs proposés semblent satisfaisants.**

Ce programme ferait l'objet d'un budget opérationnel de programme (BOP) dont la gestion serait confiée à la déléguée interministérielle à la ville, et verrait ses crédits délégués à l'ANRU. Ce système, relativement complexe, se justifie par le fait que la DIV doit assurer la **tutelle** de l'ANRU, qui n'aurait pas à rendre directement de comptes au Parlement lors de la discussion du projet de loi de finances.

*b) Le programme « Equité sociale et territoriale et soutien »*

Le programme « Equité sociale et territoriale et soutien » – qui, ainsi que ceci a été indiqué dans la première partie du présent rapport spécial, doit faire l'objet en 2005 d'une **expérimentation**, consistant en la mise en place de trois budgets opérationnels de programme (BOP) régionaux – semble lui aussi **globalement satisfaisant**.

Il serait structuré en quatre actions, conformément au tableau ci-après.

**Les actions du projet de programme « Equité sociale et territoriale et soutien »**

*(en millions d'euros)*

<b>Action</b>	<b>Montant (base PLF 2005)</b>
Prévention et développement social	247,2
Revitalisation économique et emploi	19,8
Stratégie, ressources et évaluation	30,4
Allègements de charges sociales en ZUS	363
<b>Total</b>	<b>660,4</b>

*Source : Avant-projet annuel de performance des programmes de la mission ministérielle « Ville et logement », novembre 2004*

L'action « allègements de charges sociales en ZUS » consiste essentiellement en la compensation, par l'Etat, des exonérations de charges sociales en vigueur dans les ZFU. Les exonérations fiscales en vigueur dans les ZUS ne sont pas ici prises en compte, dans la mesure où la LOLF prévoit que les actions consistent en des dépenses, et non en des exonérations fiscales, qui ont cependant vocation à figurer dans le projet annuel de performance (PAP), en application de l'article 51 de la LOLF, selon lequel les PAP indiquent, notamment, « l'évaluation des dépenses fiscales ».

Comme dans le cas du programme précédent, les objectifs et indicateurs ne sont associés à aucune action particulière, ce qui provient de l'impossibilité d'effectuer une telle répartition. Par exemple, on a vu que le développement des ZFU provenait peut-être moins des exonérations fiscales et sociales qui y sont en vigueur que de la concentration des investissements publics qui y sont effectués. Dans ces conditions, il serait injustifié d'associer l'objectif de développement de l'emploi à l'action correspondante.

Les objectifs et indicateurs proposés sont indiqués par le tableau ci-après.

**Les objectifs et les indicateurs du projet de programme « Equité sociale et territoriale et soutien »**

<b>Objectifs</b>	<b>Indicateurs</b>
Renforcer la mixité fonctionnelle des ZUS	Evolution du nombre d'établissements (1) implantés dans les ZUS, ZRU et ZFU  Densité des commerces de détail et des services aux particuliers
Améliorer la qualité des services rendus aux habitants des ZUS	Indice de satisfaction des habitants à l'égard de la couverture locale de services publics
Soutenir la création d'emplois au cœur même des ZUS	Evolution du nombre d'emplois salariés existant dans les ZFU  Ecart entre l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi résidant dans les ZFU et celle du nombre de demandeurs d'emploi résidant dans les agglomérations correspondantes
Soutenir l'innovation, capitaliser les expériences et diffuser l'information	Taux de diffusion des dispositifs spécifiques de la politique ville (contrats de ville bénéficiant des dispositifs « atelier santé ville », « adultes-relais » et « équipe emploi insertion »)  Nombre de documents téléchargés à partir des sites Internet de la DIV
Optimiser l'utilisation des fonds dédiés au programme « équité sociale et territoriale »	Part des crédits destinés au financement des quatre priorités du programme (prévenir la délinquance dans les ZUS, favoriser la réussite scolaire des élèves les plus en difficulté, faciliter l'accès aux soins des personnes en voie de marginalisation, inscrire les publics les plus éloignés de l'emploi dans un parcours d'insertion professionnelle)

(1) Il s'agit des établissements exerçant une activité d'industrie, de commerce ou de services.

*Source : Avant-projet annuel de performance des programmes de la mission ministérielle « Ville et logement », novembre 2004*

Ces objectifs et indicateurs sont **globalement satisfaisants**.

En particulier, l'indicateur « Taux de diffusion des dispositifs spécifiques de la politique ville » n'est pas un indicateur de moyen, puisqu'il concerne non le volume global des moyens mis en œuvre, comme les adultes-relais, mais leur répartition entre contrats de ville.

On peut cependant **s'interroger** dans le cas de l'objectif « **Améliorer la qualité des services rendus aux habitants des ZUS** », mesuré par un « *indice de satisfaction des habitants à l'égard de la couverture locale de services publics* ». En effet, **l'évolution de cet indice ne semble pas dépendre du responsable du programme**.



### **3. L'absence d'indicateurs globaux et de « finalité d'intérêt général » de retour au droit commun**

Votre rapporteur spécial regrette que, contrairement à ce que préconisait votre ancien rapporteur spécial, notre collègue Eric Doligé, le projet de mission ne mentionne pas l'objectif, inséré à son initiative à l'annexe 1 de la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 précitée, de « **réduction progressive des écarts constatés avec les autres villes ou quartiers, et de « retour au droit commun** ».

En effet, il s'agit d'éviter que le zonage de la politique de la ville, déjà ancien, perpétue, d'année en année, des régimes dérogatoires qui n'auraient plus de justification.

C'est pourquoi, à l'initiative de notre collègue, l'annexe précitée prévoit également qu'« *un ou plusieurs **indicateurs globaux** permettent d'évaluer la situation socio-économique globale des zones urbaines sensibles (ZUS), ainsi que des zones urbaines dans leur ensemble* ».

Ces indicateurs doivent figurer dans le **rapport au Parlement** prévu par l'article 5 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 précitée<sup>1</sup>.

**Votre rapporteur spécial regrette à ce sujet que ce rapport ne lui ait pas encore été remis**, alors que l'article 5 précité prévoit qu'il doit être présenté au Parlement « **au plus tard à l'ouverture de la session ordinaire** ». Le ministre délégué au logement et à la ville a indiqué à votre rapporteur spécial que ce rapport devait être rendu public « *à l'occasion de la présentation du budget de la politique de la ville en commission des finances élargie [à l'Assemblée nationale] le mercredi 17 novembre 2004* ».

Notre collègue Eric Doligé suggérait que les « *indicateurs globaux* » précités **figurent dans le PAP**, et que l'objectif de « *réduction progressive des écarts constatés avec les autres villes ou quartiers, et de « retour au droit commun* » » fasse l'objet d'une « **finalité d'intérêt général** », au sens de la LOLF.

---

<sup>1</sup> Selon l'article 5 précité, « *A compter du 1er janvier suivant la publication de la [loi du 1er août 2003 précitée], le gouvernement présente au Parlement, au plus tard à l'ouverture de la session ordinaire, un rapport annuel détaillé sur l'évolution des zones urbaines sensibles et des zones franches urbaines, lequel donne lieu à un débat d'orientation devant chacune des deux assemblées* ».

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

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

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

Certes, le ministère délégué indique que *« la performance assignée aux programmes de la mission « Ville et logement » visera essentiellement à une réduction des écarts constatés entre les caractéristiques des zones urbaines sensibles et une valeur de référence (comme, par exemple, une moyenne constatée au niveau national). Ainsi, à titre d'exemple, la performance du programme « rénovation urbaine » sera appréciée par sa capacité à réduire les écarts entre le taux de vacance constaté en ZUS et celui constaté dans les unités urbaines de référence ».*

**Votre rapporteur spécial estime cependant que la mise en œuvre des préconisations de notre collègue Eric Doligé permettrait une plus grande clarté des objectifs poursuivis par la politique de la ville.**

## **III. LA QUESTION DU ZONAGE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE**

Votre rapporteur spécial souhaite évoquer, en conclusion du présent rapport spécial, le problème du **zonage** de la politique de la ville.

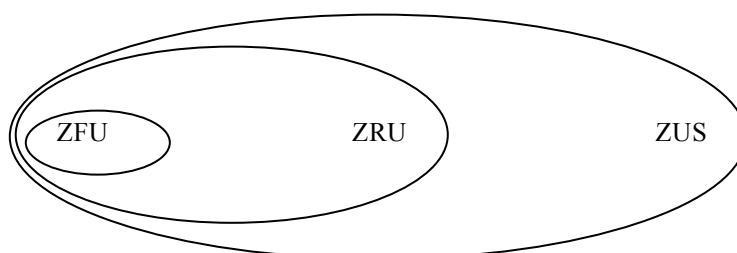
### ***A. LE ZONAGE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE STRICTO SENSU***

#### **1. Deux zonages concurrents**

La politique de la ville stricto sensu repose sur **deux zonages concurrents** :

- celui des **zones urbaines sensibles (ZUS)**, qui comprennent les zones de redynamisation urbaine (ZRU), qui comprennent les zones franches urbaines (ZFU) ;

### ZUS, ZRU et ZFU



- celui, plus large, des quartiers prioritaires des **contrats de ville**.

Dans son rapport public particulier relatif à la politique de la ville (2002), la Cour des comptes estime que cette coexistence de deux zonages « *n'améliore pas la lisibilité du dispositif pour les citoyens* ».

## 2. Un zonage ZFU déjà ancien

Cette situation est d'autant plus contestable que **le zonage ZFU est déjà ancien**.

L'article 2 de la loi du 14 novembre 1996 précitée prévoit que les ZFU sont créées dans « *des quartiers de plus de 10.000 habitants particulièrement défavorisés au regard des critères pris en compte pour la détermination des zones de redynamisation urbaine* ».

Ainsi, deux critères sont pris en compte :

- dans un premier temps, on classe les ZRU par ordre de difficultés décroissantes, en fonction notamment de l'indice synthétique qui a servi à les définir ;

- au sein de ces ZRU, un ou plusieurs quartiers, comprenant chacun au moins 10.000 habitants, peuvent constituer la ou les ZFU.

*a) Un indice synthétique établi à partir des données du recensement de 1990*

L'indice synthétique est défini par le décret n° 96-1159 du 26 décembre 1996. Il est obtenu en multipliant la population de chaque ZUS par le taux de chômage, la proportion de jeunes de moins de vingt-cinq ans et la proportion de personnes sans diplôme déclaré, et en divisant ce produit par le potentiel fiscal par habitant de la commune concernée.

Comme notre collègue Eric Doligé le soulignait dans son avis sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine<sup>1</sup>, « *cet indice présente l'inconvénient d'être évalué, comme le prévoit ce décret, à partir du **recensement général de la population de 1990** et des valeurs utilisées pour la répartition de la dotation globale de fonctionnement de 1996, qui sont aujourd'hui **anciens*** ».

L'ancienneté des critères retenus pour la définition des ZRU, et donc des ZFU, a également été critiquée par la Cour des comptes, dans son rapport public particulier précité relatif à la politique de la ville.

#### **L'ancienneté des critères retenus pour la définition des ZRU, selon la Cour des comptes**

*« L'utilisation de critères objectifs pour définir des ZRU rend difficile le maintien du zonage d'origine, sans vérification que le classement initial est encore justifié. Le recensement de 1999 fournit des informations nouvelles sur la population et les taux de chômage, qui permettent d'actualiser les chiffres du recensement de 1990. (...) »*

*« Une adaptation du nombre et des périmètres des ZUS et des ZRU risque toutefois de provoquer une extension des zones concernées. En effet, les expériences passées montrent qu'il est très difficile, malgré l'image négative attribuée en général à ces différents zonages, de faire sortir des quartiers de la géographie prioritaire, les apports financiers et les mesures spécifiques dont ils bénéficient rendant leur classement attractif pour de nombreux acteurs ».*

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

#### *b) Une liste fixée par la loi*

Bien que les critères devant servir à la détermination de la liste des ZFU soient inscrits dans la loi, celle-ci a été fixée par la loi elle-même, au I de l'annexe de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 précitée.

Le décret en Conseil d'Etat ne fait que délimiter les ZFU ainsi définies<sup>2</sup>.

### **B. LE ZONAGE DE LA DOTATION DE SOLIDARITÉ URBAINE**

Au double zonage de la politique de la ville *stricto sensu* s'ajoute celui de la **dotation de solidarité urbaine (DSU)**.

---

<sup>1</sup> Devenu loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

<sup>2</sup> Décret n° 96-1154 du 26 décembre 1996, modifié par le décret n° 97-1323 du 31 décembre 1997 pour la France métropolitaine et par le décret n° 96-1155 du 26 décembre 1996, modifié par le décret n° 97-1322 du 31 décembre 1997, pour les départements d'outre-mer.

L'enjeu est d'autant plus important que le **projet de loi de programmation pour la cohésion sociale**, actuellement en cours de discussion, prévoit d'accroître le montant de la DSU de **120 millions d'euros par an** de 2005 à 2009, afin de le porter d'environ 600 millions d'euros à **1,2 milliard d'euros**. Les sommes en jeu sont donc **bien plus considérables** que les crédits du budget de la ville et de la rénovation urbaine (423 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances) ou le montant des exonérations en ZFU (469 millions d'euros en 2004 selon le « jaune » *Etat récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain* annexé au présent projet de loi de finances).

### 1. Un zonage trop large

La DSU bénéficie à un trop grand nombre de communes.

Ainsi, en 2004, sur les 932 communes de plus de 10.000 habitants, 699, soit les **trois quarts**, ont bénéficié de la DSU.

La réforme proposée par l'article 59 du projet de loi précité de programmation pour la cohésion sociale **ne modifie pas les critères d'éligibilité** à la DSU.

En revanche, il propose de **majorer** la DSU pour les communes situées en **ZUS** et, parmi elles, pour celles situées en **ZFU**.

#### **La majoration de DSU proposée par le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale**

L'attribution de la DSU serait multipliée, pour chaque commune, par le coefficient ci-après :

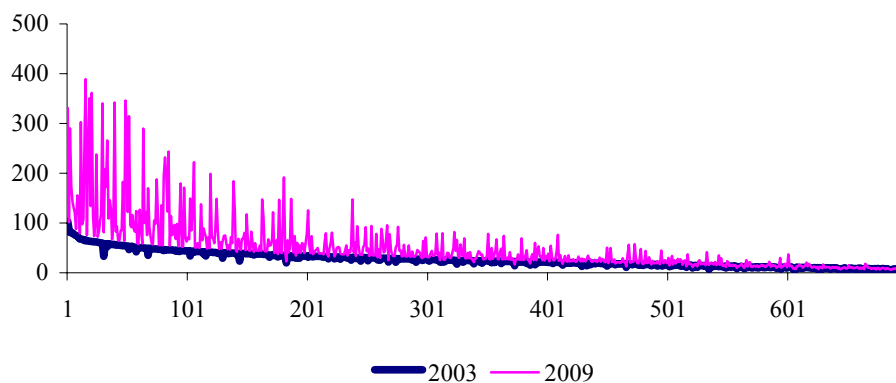
$[1 + (2 \times \text{population en ZUS} / \text{population DGF})] \times [1 + (\text{population en ZFU} / \text{population en ZUS})]$

La progressivité de la DSU serait considérablement accrue, pour les seules communes disposant d'une ZUS ou d'une ZFU, **d'une manière relativement indépendante du rang de classement DSU**, comme l'indique le graphique ci-après.

### Dotation DSU par habitant, en fonction du rang de classement DSU

(en euros par habitant)

Montant de la dotation par habitant



Rang DSU

Source : ministère délégué au logement et à la ville

On n'en peut pas moins s'interroger sur **une éventuelle évolution**, à plus ou moins long terme, des **critères d'éligibilité** à la DSU.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial regrette que l'on n'ait pas profité du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale pour **actualiser le zonage ZUS et ZFU** qui, comme on l'a indiqué ci-avant, repose en partie sur des données datant de 1990.

## 2. Le problème des communes « pauvres » non éligibles à la DSU

Le caractère trop étendu du zonage DSU ne doit pas dissimuler le fait que **certaines communes « pauvres », souvent urbaines, bénéficient insuffisamment des dotations de l'Etat** aux collectivités territoriales.

Ce problème se pose avec d'autant plus d'acuité que le financement du doublement de la DSU d'ici à 2009 sera assuré par les communes non éligibles à la DSU. En effet, cette majoration se fera à enveloppe constante pour la DGF des communes et des EPCI. Toutes choses égales par ailleurs, les communes non éligibles à la DSU verront donc leurs autres dotations – dotation forfaitaire, ou autres composantes de la dotation d'aménagement – moins progresser qu'en l'absence de la mesure précitée.

Certes, à l'initiative de votre commission des finances, le Sénat a adopté une disposition selon laquelle, si la DGF des communes et des EPCI augmente de moins de 500 millions d'euros une année donnée, l'abondement de la DSU sera de seulement 24 % de cette augmentation. Il n'en demeure pas moins que l'abondement de la DSU pourrait mettre les finances de certaines communes à rude épreuve. Il pourrait être nécessaire, à moyen terme, d'abonder certaines composantes de la DGF des communes et des EPCI, sans que cet abondement soit financé par des redéploiements au sein de cette enveloppe.

### ***C. DES PROBLÈMES ACCRUS PAR LE PRÉSENT PROJET DE BUDGET DE LA VILLE ET DE LA RÉNOVATION URBAINE***

Le problème du zonage de la politique de la ville et de l'insuffisance des dotations de l'Etat à certaines communes urbaine « pauvres » est **accru** par le **présent projet de budget** de la ville et de la rénovation urbaine.

En effet, comme on l'a indiqué ci-avant, il est prévu de supprimer les crédits, de 20 millions d'euros, destinés à accorder une aide aux communes en grand projet de ville (GPV) et connaissant des difficultés financières. Cette mesure est présentée comme la contrepartie de la réforme de la DSU. Pourtant, elle pénalisera certaines communes ne bénéficiant pas, ou bénéficiant peu, de cette réforme.





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

L'Assemblée nationale a majoré, à titre non reconductible, le chapitre 46-60 (« *interventions en faveur de la ville et du développement social urbain* ») article 10 (« *fonds d'intervention pour la ville (contrats de ville et autres actions déconcentrées)* »), à hauteur de 119.500 euros.



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 16 novembre 2004 sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a examiné les crédits du travail, de la santé et de la cohésion sociale : III. Ville et rénovation urbaine, sur le rapport spécial de **M. Philippe Dallier, rapporteur spécial**.

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial**, a indiqué que le budget de la ville et de la rénovation urbaine proposé pour 2005 était de 423 millions d'euros, contre 344 millions d'euros en 2004, ce qui représentait une augmentation de 23 %. Il a précisé que, selon le « jaune » intitulé « effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain », l'ensemble des crédits publics relatifs à la politique de la ville était de l'ordre de 6 milliards d'euros, le budget de la ville ne correspondant, donc, qu'à environ 6 % des crédits concernés.

Il a estimé que la lecture du « bleu » était compliquée par d'importants redéploiements internes, ayant notamment pour objet de permettre une expérimentation dans le cadre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Il a indiqué que les principales augmentations seraient celle des crédits destinés à l'éducation, qui passeraient de 22,3 millions d'euros à 62 millions d'euros, et celle des crédits destinés à financer l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), qui passeraient de 57 millions d'euros à 128,1 millions d'euros. Il a précisé que le montant des crédits destinés à l'éducation correspondait à celui inscrit dans le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, actuellement en cours de discussion. Il a rappelé que M. Paul Girod, dans son avis sur le projet de loi précité, s'interrogeait sur une possible insuffisance des crédits programmés. Il a déploré que, du fait notamment de la diminution de la contribution du budget du logement, les crédits destinés au financement de l'ANRU soient inférieurs à l'objectif, de 465 millions d'euros, fixé par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et le renouvellement urbain, et cela, que l'on raisonne en termes de crédits de paiement (227 millions d'euros) ou d'autorisations de programme (415 millions d'euros). Il a ajouté que le présent projet de budget proposait de supprimer les crédits, de 20 millions d'euros en 2004, destinés aux communes en grand projet de ville (GPV), connaissant de graves difficultés financières.

Il a considéré que la mise en œuvre de la LOLF se faisait dans de bonnes conditions dans le cas de la politique de la ville. Il a indiqué que le quadruplement des crédits destinés aux moyens des services proposé par le présent projet de budget provenait d'un simple redéploiement interne, qui avait pour objet d'expérimenter la mise en place, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, de trois « budgets opérationnels de programme » (BOP), qui concerneraient les régions Bretagne, Nord Pas de Calais et Rhône Alpes.

Il a rappelé que le projet de constituer une vaste mission interministérielle uniquement consacrée à la politique de la ville, qui aurait regroupé la quasi-totalité des crédits du « jaune » précité, soit environ 6 milliards d'euros, avait été abandonné, conformément aux préconisations de M. Eric Doligé, précédent rapporteur spécial des crédits de la ville et de la rénovation urbaine, du fait de l'impossibilité d'identifier précisément les crédits concernés. Il a indiqué qu'après l'abandon du projet de mission interministérielle, le gouvernement avait envisagé, dans ses propositions du 21 janvier 2004, la constitution d'une mission ministérielle « Ville », dotée de seulement 650 millions d'euros, ce que, dans leur rapport d'information, déposé le 5 mai 2004, relatif à la mise en œuvre de la LOLF (n° 292, 2003-2004), MM. Jean Arthuis, président, et Philippe Marini, rapporteur général, avaient jugé inapproprié, du fait de la modicité des crédits devant être réunis dans ce projet de mission. Il s'est félicité de ce que, conformément aux préconisations de la commission, le gouvernement ait proposé désormais, dans sa maquette du 16 juin 2004, de mettre en place une mission ministérielle « Ville et logement », dotée d'environ 7 milliards d'euros, qui joindrait aux principaux crédits de la politique de la ville les principaux crédits de celle du logement. Il a rappelé que deux sur les quatre programmes de cette mission, à savoir l'« Aide à l'accès au logement » et le « Développement et amélioration de l'offre de logement », qui réunissaient plus de 6 milliards d'euros, avaient déjà été présentés à la commission par M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial, lors de l'examen des crédits du logement, le 27 octobre 2004. Il a indiqué que les deux autres programmes étaient le programme « Equité sociale et territoriale et soutien », doté de près de 700 millions d'euros, qui correspondait à la quasi-totalité de l'actuel budget « ville et rénovation urbaine », augmenté des compensations d'exonérations de cotisations sociales patronales en vigueur dans les zones franches urbaines (ZFU), et le programme « Rénovation urbaine », doté d'environ 230 millions d'euros, qui réunissait les subventions de l'Etat à l'ANRU, actuellement éclatées entre le budget de la ville et de la rénovation urbaine et celui du logement. Il a estimé que ces programmes étaient globalement satisfaisants, tant en ce qui concernait leur structuration qu'en ce qui concernait les objectifs et indicateurs retenus. Il s'est cependant interrogé, dans le cas du programme « Equité sociale et territoriale et soutien », au sujet de l'existence et de la pertinence d'un « indice de satisfaction des habitants à l'égard de la couverture locale de services public ». En effet, il a jugé que l'évolution de cet indice ne dépendait pas véritablement du responsable du programme, la déléguée interministérielle à la ville. Il a regretté que, contrairement aux préconisations de M. Eric Doligé, les « indicateurs globaux » et l'objectif de « réduction progressive des écarts constatés avec les autres villes ou quartiers, et de « retour au droit commun » », inscrits, à l'initiative de M. Eric Doligé, dans la loi précitée du 1<sup>er</sup> août 2003, n'aient pas été pris en compte dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF.

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial**, a rappelé que la politique de la ville, stricto sensu, reposait sur deux zonages concurrents : celui des zones urbaines sensibles (ZUS), avec leurs sous-ensembles, d'abord, les zones de redynamisation urbaine (ZRU), puis les zones franches urbaines (ZFU) ; et celui, plus large, des quartiers prioritaires des contrats de ville. Il a indiqué que, dans son rapport public particulier relatif à la politique de la ville (2002), la Cour des comptes estimait que cette coexistence de deux zonages n'améliorait pas la lisibilité du dispositif pour les citoyens. Il a déploré l'ancienneté du zonage ZFU, soulignant qu'il reposait sur le recensement de 1990 et sur les conditions économiques et sociales de 1996. Il a indiqué qu'au double zonage de la politique de la ville stricto sensu s'ajoutait celui de la dotation de solidarité urbaine (DSU), que le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale prévoyait de porter d'environ 600 millions d'euros aujourd'hui à 1,2 milliard d'euros en 2009. Il a déploré que les trois quarts des communes de plus de 10.000 habitants bénéficient de la DSU. Il a jugé que tous ces zonages devaient faire l'objet, dans les années qui viennent, d'une réforme d'ensemble.

Il a souligné que le doublement de la DSU d'ici à 2009 serait financé par une moindre progression de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes non éligibles à la DSU, et que certaines communes « pauvres » subiraient donc, négativement, les conséquences de cette réforme. Il a considéré que, bien que le Sénat, à l'initiative de M. Paul Girod, rapporteur pour avis du projet de loi précité de programmation pour la cohésion sociale, ait adopté une disposition selon laquelle si la DGF des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) augmentait de moins de 500 millions d'euros, l'abondement de la DSU serait de seulement 24 % de cette augmentation, il était possible que la réforme de la DSU rende nécessaires, dans les prochaines années, un ou plusieurs abondements de la DGF.

Il a émis enfin un avis favorable à l'adoption de ce budget.

Un débat s'est ouvert.

**M. Jean Arthuis, président**, et **M. Alain Lambert** ont félicité le rapporteur de la clarté de sa présentation.

**M. Alain Lambert** a estimé qu'il faudrait moins mettre l'accent sur l'évolution des crédits, et davantage sur l'évaluation des actions menées, conformément à la logique de la LOLF. Il a considéré que le régime des exonérations fiscales et sociales en vigueur dans les ZFU était peu clair, ce qui risquait de mettre en cause l'existence même des ZFU.

**M. Jean Arthuis, président**, a estimé que l'existence des ZFU faisait débat. Après avoir approuvé la remarque de M. Alain Lambert sur la nécessité de ne pas assimiler un « bon budget à un budget qui augmentait », et un « mauvais budget à un budget qui diminuait », il a considéré qu'il était donc nécessaire que les rapporteurs spéciaux soulignent, le cas échéant, le décalage existant entre les ambitions affichées dans les différentes lois de programmation, et les crédits effectivement inscrits en loi de finances.

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial**, a souligné qu'il n'était pas favorable à une augmentation des dépenses publiques et adhérait, bien évidemment, au souci de la commission de maîtriser la progression de la dépense publique.

**M. Yves Fréville** a jugé que la DSU n'avait pas vocation à financer la politique de la ville, contrairement à ce que proposait le projet de loi précité de programmation pour la cohésion sociale.

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial**, a déploré la faible augmentation de la dotation forfaitaire des communes et des EPCI proposée pour 2005, de 1 % selon l'article 29 du projet de loi de finances pour 2005, ce qui résultait, en partie, de la réforme de la DSU.

A l'issue de cette présentation, la commission a, sur proposition de son rapporteur spécial, décidé de proposer au **Sénat l'adoption des crédits de la ville et de la rénovation urbaine pour 2005**.

Elle a **confirmé** cette position lors de sa réunion du **jeudi 25 novembre 2004**, après avoir pris acte des modifications votées par l'Assemblée nationale.