

N° 71

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 novembre 2007

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur l'enquête de la Cour des comptes relative aux crédits d'intervention de la politique de la ville,

Par M. Philippe DALLIER,

Sénateur.

(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, Mme Marie-France Beaufils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guéné, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS	5
I. LES CRÉDITS D'INTERVENTION NE RÉSUMENT PAS LA POLITIQUE DE LA VILLE	7
A. LE VOLET HUMAIN D'UNE POLITIQUE PLUS GLOBALE	7
B. DONT L'AMPLEUR RÉELLE RESTE TRÈS MAL CERNÉE ET INDUIT UN RISQUE DE CONCLUSIONS HÂTIVES	9
II. UN CONSTAT SÉVÈRE, LARGEMENT PARTAGÉ, QUI MET EN LUMIÈRE DES AMÉLIORATIONS POSSIBLES	11
A. UNE URGENCE IDENTIFIÉE : AMÉLIORER LE CIRCUIT DES SUBVENTIONS AUX ASSOCIATIONS.....	12
1. <i>Instruction des demandes et paiement des subventions</i>	12
2. <i>Les structures nationales et locales de la politique de la ville</i>	14
B. UNE EXIGENCE : RENOUVELER LA GÉOGRAPHIE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	16
C. UNE OBLIGATION : SUIVRE ET CONTRÔLER POUR PLUS D'EFFICACITÉ	17
TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION POUR SUITE A DONNER À L'ENQUÊTE RÉALISÉE PAR LA COUR DES COMPTES EN APPLICATION DE L'ARTICLE 58-2° DE LA LOLF, SUR LES CRÉDITS D'INTERVENTION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	19
ANNEXE 1 : COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR LA GESTION DES CREDITS D'INTERVENTION DE L'ETAT AU TITRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	53
ANNEXE 2 : OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES À VOTRE COMMISSION	

AVANT-PROPOS

En application des dispositions de l'article 58-2° de la LOLF, notre collègue, le président Jean Arthuis, a, par lettre en date du 3 octobre 2006, demandé à M. Philippe Séguin, Premier président, la réalisation par la Cour des comptes d'une enquête sur **la gestion des crédits d'intervention de la politique de la ville**.

Cette enquête a été adressée à votre commission des finances le 2 octobre 2007. Elle a donné lieu, le 6 novembre 2007, à une audition pour suite à donner en présence de Mme Marie-Thérèse Cornette, présidente de la 5^{ème} chambre de la Cour des comptes, de MM. Jean-Pierre Bayle, conseiller maître et. David Gruson, auditeur, ainsi que de M. Yannick Prost, alors directeur de cabinet de Mme Fadela Amara, Secrétaire d'Etat à la politique de la ville, de M. Yves-Laurent Sapoval, délégué interministériel à la ville (DIV), de M. Dominique Dubois, directeur général de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), de Mme Hélène Eyssartier, sous-directeur à la direction du budget et de M. Jean-Christophe Moraud, sous-directeur des finances locales et de l'action économique à la direction générale des collectivités locales.

Selon l'usage, cette audition, eu égard à son objet, a été ouverte à nos collègues de la commission des affaires sociales et de la commission des affaires économiques, ainsi qu'à la presse.

Elle a ouvert des voies de réforme permettant de répondre à un constat sévère¹ soulignant :

- la complexité des critères qui fondent la géographie prioritaire de la politique de la ville et son obsolescence ;
- la confusion des rôles entre les différentes administrations notamment la DIV et l'ACSé ;
- les faiblesses des outils de péréquation, dont la dotation de solidarité urbaine (DSU) ;
- et l'incapacité actuelle de l'Etat à mesurer l'efficacité de son action pour les quartiers.

¹ Cinq thèmes ont été abordés par l'enquête de la Cour des comptes : la géographie de la politique de la ville, le pilotage de l'action de l'Etat, le panorama des interventions de l'Etat, la gestion des subventions aux associations et, enfin, l'impact des interventions de l'Etat.

Votre commission des finances a bien pris note **des engagements pris pour améliorer l'efficacité des interventions de l'Etat dans le volet humain de la politique de la ville.**

Elle se montrera vigilante quant aux résultats qui seront obtenus par la nouvelle Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé).

Elle organisera donc, dans un délai d'un an, une audition de suivi de ses recommandations.

I. LES CRÉDITS D'INTERVENTION NE RÉSUMENT PAS LA POLITIQUE DE LA VILLE

L'enquête demandée à la Cour des comptes s'est inscrite dans un contexte marqué par un double questionnement :

- **sur l'évolution réelle des crédits d'intervention** de la politique de la ville, des contradictions s'étant fait jour sur leur instabilité (une baisse importante en 2005 suivie d'une forte réévaluation dans la loi de finances pour 2006 à la suite des « émeutes » urbaines de l'automne 2005) mais aussi sur la **prise en compte de l'augmentation de la dotation de solidarité urbaine (DSU)** dans le calcul de l'effort de l'Etat en faveur des quartiers ;

- sur la capacité de l'Etat à fournir une information fiable d'évaluation des **crédits de droit commun et des crédits spécifiques** destinés aux quartiers en difficulté. Cette **interrogation** n'avait pu être levée totalement par les travaux de la mission d'information commune du Sénat sur le bilan et les perspectives d'avenir des politiques conduites envers les quartiers en difficulté depuis une quinzaine d'années¹ compte tenu des difficultés des préfetures à disposer de données cohérentes et complètes sur les crédits de toute nature consacrés dans les départements aux quartiers classés sensibles.

Du fait de l'absence de réponse à ces questions, une incertitude globale demeure sur la réalité de l'effort budgétaire et fiscal consacré aux quartiers. Il est certain que **l'enjeu financier n'est pas négligeable. Mais le chiffre de 4 milliards d'euros annuels**, parfois évoqué, qui correspondrait, hors plan de rénovation urbaine, à l'addition des différentes composantes de l'effort de l'Etat en faveur de la politique de la ville (crédits spécifiques, crédits de droit commun et dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale) **n'est qu'une approximation**. Il correspond, avant tout, au total affiché dans les documents budgétaires de récapitulation des crédits de la politique de la ville² dont l'objectif politique prime parfois sur la rigueur méthodologique.

A. LE VOLET HUMAIN D'UNE POLITIQUE PLUS GLOBALE

Les crédits d'intervention de la politique de la ville, cœur de l'enquête menée par la Cour de comptes, constituent une partie des crédits dits « spécifiques », celle inscrite au programme 147 « Equité sociale et territoriale et soutien » de la mission « Ville et logement ».

¹ Rapport d'information de M. Pierre André (Sénat n° 49 (2006-2007)).

² Successivement les « jaunes » Etats récapitulatifs de l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain, puis les « oranges » Documents de politique transversale Ville.

Ce programme lui-même représente le volet « humain » de la politique de la ville, qui comprend également un volet « rénovation urbaine » dont les crédits, qui permettent la réalisation du programme national de rénovation urbaine, sont inscrits au programme « Rénovation urbaine » de la mission « Ville et logement ».

L'aspect « urbain » de la politique de la ville, mené par l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) a été volontairement écarté du champ de l'enquête menée par la Cour des comptes qui n'avait pas comme objet de dresser un panorama exhaustif de cette politique.

S'agissant des crédits « spécifiques » inscrits au programme 147 « Equité sociale et territoriale et soutien », la Cour des comptes observe qu'ils sont souvent considérés comme constituant l'intégralité de la politique de la ville, en contradiction avec le principe selon lequel *« ils ne doivent intervenir qu'en complément pour créer un effet de levier par rapport à la mobilisation des politiques de droit commun »*.

L'évolution récente de ces crédits, qui, en 2006, représentaient 670 millions d'euros en autorisations d'engagement et 750 millions d'euros en crédits de paiement, met en évidence une **politique de « stop and go » marquée**. Ainsi, les autorisations d'engagement ont baissé de 13 % entre 2004 et 2005 avant d'augmenter de 42 % entre 2005 et 2006 suite à l'amendement « banlieues » présenté par le gouvernement lors de l'examen de la loi de finances pour 2006.

L'audition pour suite à donner, organisée par votre commission des finances, a mis en évidence, sur ce point, que **le rattrapage de crédits, conséquence de cet amendement qui portait sur plus de 180 millions d'euros, a été diversement perçu selon les départements**, certains retrouvant leur niveau de délégation de crédits, d'autres restant en deçà des montants antérieurs.

En plus de ce constat d'instabilité, l'enquête de la Cour des comptes fait état d'un certain nombre d'anomalies et de défauts dans la gestion des crédits spécifiques du programme 147.

Elle constate des **sur-budgétisations**, qui ont porté en 2006 sur le dispositif adultes-relais, les compensations d'exonérations en ZFU et le programme de réussite éducative, mais aussi des **impayés sur le volet investissement de l'ex-fonds d'intervention pour la ville (FIV)** qui ont atteint 250 millions d'euros au début de l'année 2006, et sont en voie de résorption.

Elle observe aussi que les **modalités de répartition des crédits d'intervention entre les services déconcentrés** ont évolué vers **plus de complexité** du fait de la création de l'ACSé. Alors que la répartition des crédits s'effectuait au niveau régional, les délégations sont désormais

effectuées par l'Agence vers le niveau départemental, sauf pour les crédits de l'ex-FASILD¹ que l'Agence doit continuer de déléguer au niveau régional.

S'agissant des **bénéficiaires**, la Cour des comptes note, enfin, une **très grande dispersion des subventions versées au niveau local** avec une majorité de subventions inférieures à 5.000 euros. La préfecture du département de Seine-Saint-Denis a ainsi versé, en 2006, 98 subventions de moins de 1.500 euros, 360 subventions inférieures à 5.000 euros et 418 subventions supérieures à 5.000 euros.

Les propositions formulées par la Cour des comptes sur la gestion des crédits spécifiques du programme 147 ne peuvent que recueillir l'adhésion. Elles visent à achever la résorption de la dette du FIV-investissement, revenir à une délégation régionale des crédits de l'ACSé et stabiliser les dispositifs d'intervention.

B. DONT L'AMPLEUR RÉELLE RESTE TRÈS MAL CERNÉE ET INDUIT UN RISQUE DE CONCLUSIONS HÂTIVES

En dehors des crédits spécifiques, le financement de la politique de la ville s'appuie, hors rénovation urbaine, sur la mobilisation des crédits de droit commun et sur la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS), créée en 1991 et profondément modifiée en 2005.

Pourtant, si le montant de la DSU, composante de la dotation globale de fonctionnement (DGF) est bien connu (880 millions d'euros en 2006, plus de 1 milliard d'euros en 2008), il n'en est pas de même des crédits de droit commun dont la définition même est sujette à caution : quelles missions budgétaires contribuent à la politique de la ville ? Pour quels montants ? Sur quels territoires ? A cet égard, l'enquête de la Cour des comptes n'apporte pas les réponses attendues, faute sans doute d'avoir disposé d'informations dont l'ensemble des acteurs de la politique de la ville dénonce l'absence.

En ce qui concerne la mobilisation des crédits de droit commun, la Cour des comptes réitère ainsi les observations qu'elle formulait en 2002 sur la **difficulté de son évaluation**, compte tenu de l'absence de système d'information fiable et du caractère parcellaire des études disponibles. Quant au nouveau document de politique transversale « Ville » qui a remplacé le « jaune budgétaire » précédent, il appelle de sa part des critiques portant sur une évaluation lacunaire et peu fiable des crédits concourant à la politique de la ville.

De manière générale, **la Cour des comptes ne conclut pas à un effet de substitution global**, sur la période 2002-2006 entre crédits spécifiques et crédits de droit commun, **mais elle constate que les crédits spécifiques sont**

¹ Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations.

passés de 14 % à 26 % du total des crédits de la politique de la ville ce « *qui apparaît peu conforme à un simple objectif de complémentarité ou d'effet de levier* ».

En ce qui concerne la DSU-CS, elle rappelle que le cadrage pluriannuel d'évolution, qui a été institué par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, doit conduire à porter l'enveloppe globale à 1,2 milliard d'euros en 2009 contre 600 millions d'euros en 2004. **Ce cadrage a été respecté en 2005 et 2006. Votre rapporteur spécial regrette à cet égard qu'il ne le soit plus en 2008 et appelle à ne pas revenir sur les engagements pris en 2004.**

La Cour des comptes est plus critique s'agissant de l'introduction de coefficients liés aux « ZUS-ZFU »¹ dans les critères de répartition de la DSU. Cette réforme, intervenue en 2005, a eu globalement un effet favorable très net pour les communes dotées de ZUS et/ou de ZFU, mais elle a aussi accentué les imperfections de la géographie prioritaire de la politique de la ville car elle n'a pas été précédée d'une réforme du zonage. En particulier, cette réforme a accentué le « coût de sortie » de ZUS ou de ZFU pour une commune. Quant à l'application du critère ZFU, il ne garantit pas un ciblage sur les communes les plus défavorisées.

Les débats ouverts lors de l'audition pour suite à donner ont mis en évidence les effets pervers de la combinaison, au sein de la dotation de solidarité urbaine, de plusieurs objectifs de péréquation difficilement conciliables et dont les bases de calcul ne sont pas mises à jour avec la même périodicité. Une **évaluation de la pertinence des critères de répartition** et des règles de la DSU-CS doit être menée, y compris sur ses dispositifs de garantie d'évolution et son application aux villes de plus de 200.000 habitants.

Enfin, la Cour des comptes, comme l'avait fait la mission d'information sénatoriale précitée, dénonce la **mauvaise application du dispositif de suivi de l'utilisation de la DSU par les communes** qui était prévu par la loi du 18 janvier 2005.

Ses recommandations sur ce thème visent à :

- réaliser et diffuser un recensement national des crédits de droit commun susceptibles d'être mobilisés ;
- coordonner les procédures d'instruction entre les subventions accordées au titre de la politique de la ville et les subventions de droit commun accordées par les services déconcentrés et concernant les quartiers sensibles ;
- fusionner les trois rapports que les collectivités territoriales doivent élaborer sur la politique de la ville (rapport sur la DSU, rapport sur les politiques conduites dans les ZUS, rapport annuel sur la mise en œuvre des CUCS) ;

¹ Zones urbaines sensibles et zones franches urbaines.

- organiser la remontée des informations issues des rapports élaborés par les collectivités territoriales dans des bilans départementaux.

Votre rapporteur spécial considère que l'amélioration de l'information et du suivi des crédits de droit commun consacrés aux quartiers sensibles est un élément déterminant pour l'avenir de la politique de la ville.

A cet égard, l'idée d'une « géolocalisation » de la comptabilité de l'Etat, qui avait été soutenue par Mme Bernadette Malgorn, alors Secrétaire générale de l'ONZUS¹ devant la mission d'information sénatoriale précitée, mériterait d'être étudiée, car elle serait de nature à rendre plus crédibles les informations trop souvent subjectives des documents récapitulant les contributions des différentes missions budgétaires.

Il est aussi nécessaire de mettre en regard de l'ensemble des contributions destinées aux quartiers, les besoins qu'exige leur « rattrapage » par rapport à leur environnement. Votre rapporteur spécial regrette sur ce point qu'une lecture parfois trop rapide de l'enquête de la Cour des comptes ait conduit certains à vouloir « jeter le bébé avec l'eau du bain », considérant que les dépenses publiques dans les quartiers n'ont pas eu les effets bénéfiques escomptés, au vu des constats établis notamment par l'ONZUS.

Les quartiers dits sensibles, au moins les plus en difficultés d'entre eux, seront par nature toujours des quartiers où les paramètres économiques, sociaux et éducatifs seront inférieurs à ceux de leur environnement. C'est ce décalage que la politique de la ville, menée depuis une vingtaine d'années, quelles que soient ses limites et ses insuffisances, a eu justement pour effet de limiter, à un coût certainement inférieur à celui de la crise sociale majeure qu'elle a sans doute permis d'éviter.

II. UN CONSTAT SÉVÈRE, LARGEMENT PARTAGÉ, QUI MET EN LUMIÈRE DES AMÉLIORATIONS POSSIBLES

Le constat de la Cour des comptes s'est inscrit au début de l'année 2007, année charnière, caractérisée notamment par la **mise en place d'une nouvelle structure, l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé)**, créée par la loi du 31 mars 2006 sur l'égalité des chances.

Cette circonstance a pu avoir pour effet d'amplifier certains des défauts de confusion et de chevauchement des compétences relevés par l'enquête de la Cour des comptes. En effet, la mise en place de l'ACSé a ajouté un intervenant dans une chaîne de distribution de subventions déjà complexe alors que son **positionnement par rapport aux institutions**

¹ *Observatoire national des zones urbaines sensibles.*

existantes, notamment la délégation interministérielle à la Ville (DIV) n'était pas clarifié.

Il n'en reste pas moins que les observations de la Cour des comptes rejoignent les constatations formulées par la mission d'information du Sénat qui précédaient la création de la nouvelle Agence et qu'elles reprennent, pour une large part, **les conclusions du rapport public particulier que la Cour des comptes avait publié en 2002** sur la politique de la ville. Dans la plupart des cas, la Cour des comptes constate la **persistance des défauts** qu'elle avait alors relevés et souvent leur aggravation, en particulier en ce qui concerne les **procédures de versement** des subventions aux associations, accusées de lenteur excessive, et aussi l'**incapacité de l'Etat** et des préfets, délégués des crédits, à **contrôler le bon usage** de ces subventions et l'efficacité de l'action des bénéficiaires.

Ces défauts ont alimenté le **paradoxe de la politique de la ville** qui voit les associations de terrain se « plaindre », à juste titre, de crédits insuffisants et trop tardivement attribués alors que ces crédits étaient inscrits dans les lois de finances mais qu'ils n'ont pas été consommés.

A. UNE URGENCE IDENTIFIÉE : AMÉLIORER LE CIRCUIT DES SUBVENTIONS AUX ASSOCIATIONS

Les observations de la Cour des comptes relatives à la gestion des subventions s'appuient sur les expériences d'un panel d'associations rencontrées dans les trois départements représentatifs de la diversité des contextes d'intervention des dispositifs de la politique de la ville sélectionnés dans le cadre de l'enquête menée par la Cour des comptes en accord avec les rapporteurs spéciaux¹: la Somme (Amiens), le Rhône (Vaulx-en-Velin) et la Seine-Saint-Denis (Clichy-sous-Bois et Montfermeil).

1. Instruction des demandes et paiement des subventions

Après avoir constaté l'**hétérogénéité des associations** du point de vue de leur taille, de leur rapport au quartier et de leur activité, la Cour des comptes souligne le **manque de visibilité dont elles disposent sur les moyens que l'Etat peut leur allouer à moyen terme**. La pratique de conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens reste marginale, malgré les orientations retenues par la circulaire du Premier ministre en date du 1^{er} décembre 2000 qui demandait qu'il y soit recouru systématiquement.

¹ MM. Philippe Dallier et Roger Karoutchi.

Le **processus d'instruction des demandes de subvention**, qui s'effectue durant le premier semestre de l'exercice en cours, est **complexe**¹ et aboutit à des **paiements tardifs** aux associations².

S'agissant des outils informatiques à disposition des préfectures pour le suivi des demandes de subventions, la Cour des comptes a constaté la non compatibilité des systèmes utilisés respectivement par la DIV et par l'ACSé.

Elle observe également le non respect de la circulaire du 24 décembre 2002, relative aux subventions de l'Etat aux associations, qui impose un contrôle systématique, en raison notamment de la part importante de subventions de faible montant et de l'absence de définition *ex ante* d'objectifs et d'indicateurs de résultats.

La Cour des comptes formule dans ce domaine plusieurs propositions dont une partie a déjà été mise en application par l'ACSé :

- généraliser la pratique des conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens pour les associations exerçant les actions les plus structurantes en direction des quartiers. On rappellera, à cet égard, que seules 10 % des subventions donnent lieu à des conventions pluriannuelles alors que les CUCS devaient assurer la généralisation de cette procédure qui permet aux associations de disposer de la visibilité nécessaire à leur action ;

- affiner les restitutions sur l'utilisation des crédits d'intervention ;

- mieux utiliser, sans les rendre systématiques, les possibilités de versement d'avances au-delà d'un montant plancher ;

- reconfigurer la procédure d'attribution des subventions en positionnant le travail partenarial de pré-programmation en n-1 ;

- fixer un objectif de versement des subventions avant la fin du premier trimestre de l'exercice en cours ;

- donner aux acteurs de terrain un cadrage pour l'évaluation des associations ;

- faire élaborer, par les préfectures et les trésoreries générales, des plans départementaux de contrôle des associations.

A ces préconisations, votre rapporteur spécial souhaite ajouter celle d'une **expérimentation de la délégation des crédits d'intervention aux communes, EPCI ou à des Groupements d'intérêt public (GIP)** en échange d'un contrôle renforcé sur l'utilisation de ces dotations qui pourrait être exercé par les délégués de l'Etat à la politique de la ville.

¹ Ce processus comprend trois phases : l'appel à projets conjoint des partenaires du contrat de ville, l'instruction des projets en comités techniques, la validation des orientations financières en comité de programmation.

² « Les paiements au cours du second semestre de l'exercice en cours sont fréquemment relevés », comme le relève la Cour des comptes.

2. Les structures nationales et locales de la politique de la ville

Au **niveau national**, la Cour des comptes relève tout d'abord la multiplicité des instances qui sont, trop souvent, sous-utilisées : le Conseil national des villes, instance de consultation¹, et le comité interministériel des villes, instance de décision qui n'a pas été réunie de 2002 à 2005. Elle se félicite de la création d'un ministère du logement et de la ville, cohérent avec la mission « Ville et logement » créée dans le cadre de la LOLF.

En ce qui concerne la DIV, l'imprécision des textes relatifs à ses missions² a favorisé sa transformation progressive d'administration de mission en administration de gestion.

La **création de l'ACSé**³ a introduit un nouvel acteur dans la politique de la ville mais les relations entre la DIV et la nouvelle agence ne sont pas clairement établies, notamment en ce qui concerne l'exercice de la tutelle de la DIV sur l'ACSé. La situation est plus complexe que dans le cas de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) dans la mesure où l'ACSé est **placé sous la tutelle conjointe du ministère de la ville et du logement et du ministère de l'immigration**, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement. Ses missions ne concernent pas seulement la politique de la ville, même si son budget provient pour 68 % du programme « Equité sociale, territoriale et soutien » de la mission « Ville et logement ».

Elle est également chargée de l'intégration et de la lutte contre les discriminations (mission antérieurement confiée au FASILD), de la lutte contre l'illettrisme, en liaison avec le GIP Agence nationale de lutte contre l'illettrisme, et du service civil volontaire. Depuis 2007, l'ACSé est, en outre, chargée de la gestion du Fonds interministériel de prévention de la délinquance.

Les préfets de départements sont les délégués territoriaux de l'ACSé. Pourtant, comme le souligne la Cour des comptes, le décret du 28 juillet 2006 constitutif de l'Agence a maintenu une **structure parallèle, au niveau régional**, correspondant aux anciennes directions régionales de l'ex-FASILD. Ces structures régionales gèrent des enveloppes de crédits d'intervention distinctes de celles déléguées aux préfets de départements.

La création de l'ACSé devait, enfin, s'effectuer à crédits de fonctionnement et emplois constants grâce au transfert des moyens du FASILD et d'une partie des moyens de la DIV. La Cour des comptes constate

¹ 46 avis ont été rendus par cette instance depuis décembre 1998.

² Le décret du 28 octobre 1988 qui crée la DIV lui attribue trois missions :

« - évaluation, communication et formation ;

« - animation des organismes et équipes qui interviennent dans le développement social des quartiers ;

« - coordination de la mise en œuvre de nouvelles modalités d'actions concertées ».

³ L'ACSé, conçue comme le pendant de l'ANRU, est destinée à piloter les crédits d'intervention alors que l'ANRU mobilise les crédits d'investissement.

qu'elle a abouti finalement à la **création nette de 20 emplois** ainsi qu'à la location de 950 m² de bureaux pour un coût total de 460.000 euros annuels.

La DIV a par ailleurs obtenu des dérogations au transfert de ses compétences à l'ACSé en matière de gestion des crédits d'intervention, rendant plus difficilement lisible le dispositif. Ainsi, elle continue à exercer cette compétence pour des « mesures expérimentales » à hauteur de 20 millions d'euros, et à titre transitoire, pour les départements et collectivités d'outre-mer pour 31,9 millions d'euros.

Au niveau local, la Cour des comptes relève la **grande disparité de l'organisation de la gestion des interventions selon les préfetures**, qui laisse à penser que « *la politique de la ville n'a pas véritablement trouvé sa place dans l'organisation des services de l'Etat* », malgré la création des sous-préfets ville¹ et de 6 préfets délégués à l'égalité des chances².

Le niveau du partenariat entre les collectivités territoriales et l'Etat a connu un mouvement de balancier, source de confusion chez les acteurs de terrain : après avoir privilégié le niveau intercommunal depuis la fin des années 1980, **l'Etat a pris récemment une nouvelle orientation, plus « favorable » aux communes**. Ainsi, les CUCS³ ont été conclus en priorité au niveau communal et c'est à ce même échelon que la DSU-CS est attribuée.

Les propositions de la Cour des comptes sur l'animation et la gestion de la politique de la ville

Garantir au moins une réunion annuelle du comité interministériel à la ville.

Recentrer la DIV sur une fonction de tutelle et de pilotage et l'ACSé sur des missions d'opérateur et de gestion en transférant définitivement l'ensemble des crédits d'intervention à l'ACSé.

Organiser la tutelle de la DIV sur l'ACSé par la conclusion rapide d'un contrat d'objectifs et de moyens.

Simplifier l'architecture contractuelle de la politique de la ville en effectuant un choix clair entre contrats intercommunaux et contrats communaux.

Clarifier le rôle des préfetures de région par rapport aux directions régionales de l'ACSé.

Formaliser le dispositif des délégués de l'Etat.

Définir des critères de répartition des enveloppes régionales en fonction des problématiques urbaines des départements.

Envisager un versement de la DSU au niveau intercommunal.

¹ Au nombre de 31 au 1^{er} janvier 2006.

² Dans les départements suivants : Bouches-du-Rhône, Nord, Rhône, Essonne, Seine-Saint-Denis, Val d'Oise.

³ Contrats urbains de cohésion sociale.

B. UNE EXIGENCE : RENOUVELER LA GÉOGRAPHIE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

L'enquête de la Cour des comptes constate que la **coexistence de deux géographies prioritaires** de la politique de la ville, qu'elle avait déjà soulignée en 2002, persiste : une **géographie législative et réglementaire** comprenant les 751 zones urbaines sensibles (ZUS), les 416 zones de redynamisation urbaine (ZRU) et les 100 zones franches urbaines (ZFU), et une **géographie contractuelle**, disposant de sa propre hiérarchie, définie par les 495 contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) qui ont remplacé les 247 contrats de ville.

La **non-concordance** de ces géographies, l'**ancienneté du classement** en ZUS (qui n'a jamais été révisé depuis 1996), l'extension importante du périmètre des ZFU¹, l'augmentation du nombre des contrats conclus avec les collectivités territoriales sont soulignées par la Cour des comptes qui note également « *l'effet de fixation* » lié au classement en zone d'intervention prioritaire de la politique de la ville.

Celui-ci emporte en effet plusieurs conséquences :

- il rend éligible à un régime d'exonérations fiscales et sociales ;
- il exerce un impact significatif, depuis 2005, sur les modalités de répartition de la DSU-CS ;
- il permet l'intégration dans le système de définition des objectifs et de suivi des indicateurs de résultats de la politique de la ville au niveau national.

Les pistes de réforme proposées en ce domaine par la Cour des comptes rejoignent assez largement celles de la mission d'information sénatoriale. Elles visent à :

- actualiser la définition des ZRU en utilisant, pour le calcul de l'indice synthétique utilisé pour le classement, les données actuellement disponibles ;
- mettre en œuvre une procédure de réexamen périodique du classement dans la géographie prioritaire ;
- accompagner la sortie du zonage par un mécanisme dégressif ;
- et mettre en cohérence les deux géographies prioritaires en ciblant les territoires les plus en difficultés.

¹ La population en ZFU atteint 1,6 million d'habitants.

C. UNE OBLIGATION : SUIVRE ET CONTRÔLER POUR PLUS D'EFFICACITÉ

Malgré certaines améliorations dans le suivi et l'évaluation de la politique de la ville depuis 2002, en particulier grâce à la définition d'objectifs et d'indicateurs nationaux par la loi du 1^{er} août 2003 et à la création de l'Observatoire national de zones urbaines sensibles (ONZUS), la Cour des comptes constate et regrette que « *l'efficacité et l'efficience de la politique de la ville restent incertaines* ».

Elle observe, en particulier, les insuffisances de l'évaluation des contrats de ville qui ne s'est pas appuyée sur un échantillon représentatif et n'a pas donné lieu à l'établissement d'une synthèse nationale.

L'évaluation des CUCS pourrait connaître les mêmes difficultés, en l'absence d'accompagnement méthodologique pour l'élaboration d'outils d'évaluation antérieurement à la conclusion des contrats.

Enfin, la Cour des comptes s'étonne des résultats produits par le calcul de ratios régionaux de consommations financières du programme 147 par habitant en ZUS, qui fait apparaître une géographie aléatoire, sans lien bien établi avec la répartition des fortes problématiques urbaines. Pour un ratio national moyen de 87 euros par habitant, l'écart est, en effet, significatif entre la situation de la région Midi-Pyrénées pour laquelle le ratio est de 121 euros par habitant et l'Alsace avec un ratio de 54 euros par habitant.

TRAVAUX DE LA COMMISSION :

**AUDITION POUR SUITE A DONNER À L'ENQUÊTE
RÉALISÉE PAR LA COUR DES COMPTES EN APPLICATION
DE L'ARTICLE 58-2° DE LA LOLF,
SUR LES CRÉDITS D'INTERVENTION DE LA POLITIQUE
DE LA VILLE**

Présidence de M. Jean ARTHUIS,
président

Séance du mardi 6 novembre 2007

Ordre du jour

Audition de Mme Marie-Thérèse Cornette, présidente de la 5ème chambre à la Cour des comptes, M. Jean-Pierre Bayle, conseiller-maître, M. David Gruson, auditeur, M. Yannick Prost, directeur de cabinet de la secrétaire d'Etat à la politique de la ville, M. Yves-Laurent Sapoval, délégué interministériel à la ville, M. Dominique Dubois, directeur général de l'ACSé, Mme Hélène Eyssartier, sous-directeur à la direction du budget, et M. Jean-Christophe Moraud, sous-directeur des finances locales et de l'action économique à la direction générale des collectivités locales, pour suite à donner à l'enquête sur les crédits d'intervention de la politique de la ville, transmise par la Cour des comptes en application de l'article 58-2° de la LOLF.

La séance est ouverte à 17h15.

M. Jean ARTHUIS, président.- Mesdames et Messieurs, mes chers collègues,

Nous voici réunis pour une audition pour une suite à donner sur une enquête réalisée par la Cour des Comptes, concernant la gestion des crédits d'intervention de l'Etat au titre de la politique de la Ville. Nous devons l'initiative de cette enquête à notre collègue, M. Philippe DALLIER, rapporteur spécial de la mission « Ville et logement » ; nous devons également cette initiative à notre ancien collègue, M. Roger KAROUTCHI, qui exerçait la fonction de co-rapporteur aux côtés de M. Philippe DALLIER il y a un an.

Leur demande portait sur un sujet dont l'enjeu financier est loin d'être négligeable : hors plan de rénovation urbaine, piloté par l'Agence nationale de rénovation urbaine, l'addition des différentes composantes de l'effort de l'Etat en faveur de la politique de la Ville aboutit en effet à un total de plus de 4 milliards d'euros. Ce total englobe les crédits spécifiques de la politique de la Ville, l'estimation des crédits de droit commun consacrés aux zones dites « sensibles », mais également la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale.

Cette initiative s'inscrivait aussi dans un contexte particulier, marqué notamment par la mise en place de nouvelles structures. L'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, l'ACSé, a été créée par la loi du 31 mars 2006, sur l'égalité des chances. Nous verrons si le positionnement de ce nouvel intervenant par rapport aux institutions existantes, notamment la délégation interministérielle à la Ville, a été clarifié.

Parmi les autres interrogations ayant justifié cette demande d'enquête, figurait aussi un questionnement sur les procédures de versement des subventions aux associations, procédures accusées de lenteur excessive, et sur la capacité de l'Etat et des Préfets, délégués de crédits, à contrôler le bon usage de ces subventions et

l'efficacité de l'action conduite par les bénéficiaires de ces subventions. L'efficacité et les performances de la politique de la Ville sont des préoccupations partagées par la Commission des Finances, mais aussi par la Commission des Affaires économiques et la Commission des Affaires sociales. Je suis donc très heureux d'accueillir les membres de ces commissions et, en particulier, leurs rapporteurs, pour avis. Nous recevons, ce soir, pour la Cour des Comptes, Mme Marie-Thérèse CORNETTE, présidente de la 5^{ème} Chambre ; M. Jean-Pierre BAYLE, conseiller maître, que nous sommes heureux de revoir ici au Sénat. et M. David GRUSON, auditeur. Le Secrétaire d'Etat à la politique de la Ville est représenté par M. Yannick PROST, directeur de cabinet de Mme Fadela AMARA. Pour la délégation interministérielle à la Ville et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, nous entendrons respectivement M. Yves-Laurent SAPOVAL, délégué interministériel à la Ville, et M. Dominique DUBOIS, Directeur général. Le Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique est représenté par Mme Hélène EYSSARTIER, sous-directeur à la Direction du Budget, et par M. Alexis VILLEMIN, conseiller du Ministre. Enfin, pour le Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, nous entendrons M. Jean-Christophe MORAUD, sous-directeur des Finances locales et de l'Action économique à la Direction générale des collectivités locales.

Mesdames et Messieurs, afin de préserver une possibilité effective de dialogue et de débat, je demande que les interventions liminaires de la Cour des Comptes et des administrations concernées se limitent aux observations principales. Je donnerai ensuite la parole en priorité à notre rapporteur spécial et aux rapporteurs pour avis des Commissions des Affaires économiques et des Affaires sociales. Enfin, bien sûr, chaque commissaire et chaque membre de notre assemblée qui le souhaitera pourra poser librement ses questions.

Je rappelle en outre aux membres de la Commission des Finances que nous aurons ensuite à prendre une décision sur la publication de l'enquête de la Cour des Comptes au sein d'un rapport d'information.

Pour commencer, je donne la parole à Mme Marie-Thérèse CORNETTE, présidente de la 5^{ème} Chambre de la Cour des Comptes, pour présenter les points principaux de l'enquête réalisée par la Cour sur la gestion des crédits d'intervention de l'Etat au titre de la politique de la Ville.

Mme Marie-Thérèse CORNETTE - Merci M. le Président. Comme vous venez de nous le rappeler, l'enquête sur la politique de la ville a été réalisée dans le cadre d'une mission d'assistance au Parlement, sur le fondement de l'article 58-2 de la LOLF. Cette enquête a été réalisée au cours du premier semestre 2007, suite à la demande de M. le Sénateur Dallier avec lequel un échange a eu lieu, lors de l'initialisation de l'enquête, afin de préciser ses contours.

Nous avons sollicité de nombreuses administrations, en particulier la Délégation Interministérielle à la Ville et l'Acsé ainsi que des responsables territoriaux, élus, préfets, chefs de service et des acteurs de terrains. En effet, cette enquête ne s'est pas tenue simplement à Paris, mais, à la demande effective de M. le Sénateur Dallier, nous avons été plus particulièrement regarder ce qui se passait dans

trois départements, dans le Rhône, dans la Somme et dans la Seine-Saint-Denis où les politiques de la ville se situent dans des cadres relativement différents.

Avant de rappeler les principaux constats de l'enquête, je voudrais d'abord dire que nous sommes partis d'une analyse financière, mais que le but est bien d'aller au-delà pour parvenir à un essai de mesure de l'efficacité et de l'efficience des interventions de la politique de la ville, qui comporte, à côté de la réalité financière, une réalité sociale et humaine qui se trouve dans les quartiers. C'est donc dans cette logique qu'a été organisée l'enquête et la démarche suivie par la Cour des comptes en l'espèce.

Première constatation : la Cour a veillé à remettre en perspective le cadre géographique des interventions de l'Etat.

La politique de la Ville présente cette particularité qu'elle s'applique dans des territoires particuliers, des « zones d'intervention » qui sont issues d'une géographie prioritaire. La Cour l'avait déjà fait remarquer dans son rapport public de 2002 et elle constatait que cette géographie législative et réglementaire qui remonte à 1996, comporte les zones urbaines sensibles (ZUS), les zones de revitalisation urbaine (ZRU) et les zones franches urbaines (ZFU).

La Cour relève que la géographie législative et réglementaire induit un certain effet de fixation du fait du caractère figé du découpage. Les ZUS et les ZRU n'évoluent pas beaucoup. Il n'y a donc pas, si l'on peut dire, de chemin de retour au droit commun, les sorties du dispositif étant exceptionnelles. En contre partie, le périmètre des zones franches, lui, s'étend, ce qui peut conduire à limiter l'effet incitatif et l'efficacité du processus. C'est pourquoi l'une des recommandations concerne la mise en œuvre d'une procédure de révision périodique du classement en ZUS et en ZRU et la stabilisation du périmètre des zones franches urbaines afin de concentrer les moyens sur les territoires prioritaires et de renforcer l'impact des interventions. A côté de cette géographie réglementaire, s'est développée une géographie contractuelle, d'abord les contrats de ville qui ont été remplacés par les contrats urbains de cohésion sociale, les CUCS. De ce côté là, on assiste à une explosion du nombre des contrats, puisqu'on est passé de 247 contrats pour la dernière génération des contrats de ville à 495 CUCS programmés au 1er mai 2007. Il faut également noter que le passage des contrats de ville aux CUCS s'est effectué sans évaluation préalable de la seconde génération des contrats de ville, ce qui pourtant avait été prévu.

Deuxième point d'analyse, il concerne le pilotage de la politique de la ville qui ne paraît pas s'effectuer dans des conditions parfaitement optimales.

Au niveau national, la complexité des processus de décision et l'instabilité des règlements applicables affectent la continuité des actions de l'Etat. On note, en particulier, que la logique de transfert de compétences entre la délégation interministérielle à la ville et la nouvelle ACSé n'a pas été menée jusqu'à son terme, que l'on en n'a pas tiré toutes les conséquences et que la DIV a conservé certaines priorités qui pourraient être transférées à l'ACSé.

Au niveau local, plusieurs constatations : tout d'abord, quel est le bon niveau de partenariat, faut-il contracter avec les collectivités territoriales ou avec leurs regroupements ? On a assisté à un jeu de balancier entre le choix de la coopération

communale et intercommunale, et là aussi, ces hésitations sont sources de confusion pour les acteurs de terrain.

La Cour propose deux pistes d'action. Tout d'abord stabiliser le pilotage national. Le comité interministériel des villes devrait être réuni annuellement pour mieux garantir la continuité de l'interministérialité qui est une des caractéristiques principales de la politique de la ville ; la création d'agences spécialisées dans ce domaine, l'ANRU pour la rénovation urbaine, et l'ACSé pour les actions sociales, devrait conduire la DIV à se recentrer sur des fonctions d'administration de mission et à laisser les opérateurs gérer les crédits.

Au niveau local ensuite, le pilotage devrait être plus lisible. Il existe un problème dans la définition du rôle des préfetures de région dont le rôle de coordination interministérielle pourrait être conforté. La cohérence entre les différents services de l'Etat devrait être mieux assurée, avec la définition de critères de répartition des enveloppes régionales, en fonction des problématiques propres à chaque secteur qui soient clairs et bien affichés.

Troisième point d'analyse, le panorama des interventions de l'Etat. Ces interventions constituent un ensemble foisonnant et souvent mal connu. Pour résumer, on pourrait dire qu'il y a deux sortes d'interventions : les interventions directes et les interventions indirectes, et au sein tout d'abord des interventions directes, on peut distinguer les crédits de droit commun et les crédits spécifiques. La Cour avait déjà souligné dans son rapport public particulier de 2002 le caractère limité des coordinations des politiques de droit commun et, en parallèle, le développement des dispositifs spécifiques, l'un ayant un peu pour objet de compenser l'autre ; les difficultés des différentes politiques à se coordonner amènent à créer des dispositifs particuliers qui se rajoutent les uns aux autres ; ceci ne rend pas plus grandes la lisibilité et l'efficacité des politiques ; les dispositifs spécifiques sont souvent instables.

La Cour a relevé des impayés dans les interventions de l'Etat, pour un montant atteignant 200 millions d'euros début 2007 sur le volet investissement du fonds interministériel pour la ville et sur les grands projets de ville. Il faut noter que la DIV et les services déconcentrés ont engagé, en 2006, grâce à la fongibilité permise par la LOLF, une démarche de résorption de ces impayés. Il faut poursuivre bien entendu cette démarche.

L'intervention indirecte de l'Etat passe par la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS), qui représentait 880 millions d'euros en 2006 et qui constitue un concours financier aux collectivités territoriales et une composante de la dotation globale de fonctionnement. Sa réforme, en 2005, a conduit à une réorientation forte en direction des communes dotées d'une part importante de leur population en ZUS ou/et en zone franche urbaine. Cependant, la modification de la distribution de la dotation n'est pas allée sans effets de distorsion qui incitent encore plus fortement, en retour, à une révision plus générale du zonage dont nous parlions précédemment. La Cour d'ailleurs, reviendra de façon beaucoup plus large sur le régime des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, dans le cadre d'une enquête qui est menée en liaison avec les chambres régionales des comptes.

Quatrième point, les relations avec les associations intervenant dans le champ de la politique de la ville, un sujet qui est toujours très sensible.

La Cour une fois de plus constate que des relations responsabilisantes devraient être promues entre l'Etat et les associations. On a noté quelques caractéristiques de ce partenariat : pluriannualité, anticipation et sécurisation des paiements, évaluation des actions menées et meilleur contrôle des structures. Les thèmes d'action sont bien connus, les outils réglementaires existent, mais on ne perçoit guère d'amélioration dans la situation. Le caractère pluriannuel des contrats reste limité, les paiements sont toujours très tardifs et l'évaluation des actions n'a guère progressée. Il y a donc, dans ce domaine, un effort considérable à faire car les associations sont véritablement les acteurs de terrain de la mise en œuvre de ces crédits.

Enfin, pour conclure, la Cour a essayé, essayé simplement, d'apprécier l'impact des interventions de l'Etat : sont-elles utiles, a-t-on vu des choses changer ? Nous avons fait trois constats simples : d'une part, il faut noter les progrès accomplis dans la structuration du cadre d'évaluation. Des objectifs et des indicateurs de politique publique ont été créés, ainsi qu'un observatoire des ZUS (l'ONZUS) qui existe désormais, ce qui n'était pas le cas lors du rapport précédent en 2002.

Cependant, le constat principal reste qu'en définitive, l'efficacité et l'efficience des interventions demeurent extrêmement incertaines. Les résultats nationaux des indicateurs suivis par l'ONZUS montrent que les zones urbaines sensibles n'ont pas rattrapé leur retard par rapport aux quartiers hors ZUS, en dépit de l'augmentation significative des moyens consacrés par l'Etat à cette politique. Ce constat est un peu décevant.

Enfin, le troisième constat est qu'il est regrettable qu'il n'existe pas une analyse plus fine de ces résultats qui demeurent très globaux, par exemple par dispositif d'intervention ou par zone d'intervention. Il serait nécessaire d'affiner les méthodologies d'évaluation qui seules permettraient d'avoir des éléments d'appréciation qui soient crédibles.

Voilà, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Sénateurs, nos principales constatations et nous restons à votre disposition pour répondre aux questions que vous souhaiteriez nous poser.

M. Jean ARTHUIS, président - Merci, Mme la Présidente, pour ces constatations qui mettent en évidence la performance toute relative de l'Etat dans la politique de la Ville. Le moins que nous puissions dire, c'est qu'une certaine confusion subsiste. Mais je ne doute pas que celles et ceux qui vont s'exprimer maintenant vont dissiper cette impression. Dans l'ordre des interventions, peut-être pourrions-nous entendre le directeur de cabinet de la Secrétaire d'Etat à la Ville. M. PROST, avez-vous des commentaires à faire ?

M. Yannick PROST - Oui, M. le Président. Merci de me donner la parole. La lecture de ce rapport m'a, en quelque sorte, fait chaud au cœur. En effet, nous avons retrouvé dans ce rapport les constats que nous dénoncions avant d'arriver aux affaires de la politique de la Ville. Nous avons, de plus, noté une certaine similarité de points de vue. Mme AMARA a lancé un cycle de rencontres territoriales auprès des acteurs et des habitants des quartiers sensibles ; les éléments qui en sont

remontés corroborent largement le constat de la Cour des Comptes. Nous sommes sensibles aux effets pervers et aux dysfonctionnements que vous avez dénoncés.

Une fois ces constats produits, il va falloir apporter des réponses. Je reprendrai quelques-uns des éléments forts de votre bilan pour y souscrire.

L'effet de fixation tout d'abord. La politique de la Ville est une politique qui, par nature, doit disparaître. Elle a une vocation de rattrapage. Actuellement, la politique de la Ville est âgée de 15, 17 ans ; or, même en 2006, aucun mécanisme de sortie de cette aide supplémentaire qui, dans un premier temps, devait être exceptionnelle, n'a été entrepris. Il va falloir mettre fin à cet effet de fixation.

M. Jean ARTHUIS, président - Non seulement, cela ne disparaît pas, mais cela s'élargit.

M Yannick PROST - Tout à fait. Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, grand exercice de remise à plat de l'effort public, Mme AMARA et Mme BOUTIN ont souhaité poser la question de la manière de mettre fin à cet effet de fixation. Comment mettre fin à cet élargissement de l'effort en matière de politique de la Ville ?

Le pilotage. Lors de notre arrivée au Secrétariat d'Etat à la politique de la Ville, nous nous sommes demandés où se trouvaient les leviers et si nous en disposions vraiment. Bien que cette politique soit interministérielle, nous avons l'impression de ne pas pouvoir agir sur les crédits et les moyens de droit commun. Là aussi, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, nous avons souhaité que soit traduite réellement cette dimension interministérielle. Vous le dites, le CIV n'est pas réuni régulièrement : il n'y a pas eu de CIV entre 2001 et 2006. Et encore, le CIV de 2006 est intervenu après la grande crise de 2005. Il a fallu attendre que les voitures brûlent pour que le CIV se réunisse. Une des pistes pourrait consister dans un retour à ce qui avait été engagé en termes d'interministérialité, avec un CIV organisé tous les six mois ou tous les ans. Il s'agit aussi que les décisions soient suivies, à travers de véritables moyens donnés à un service d'Etat, la DIV ou un autre, quoi qu'il en soit, une unité de commandement qui permette une application rapide des décisions du CIV.

Concernant le pilotage au niveau local, les arbitrages et les dilemmes sont plus sensibles. Le niveau régional est-il le plus pertinent ? Le niveau départemental, plus proche des quartiers, ne serait-il pas plus adapté ? Dans le cadre de la réflexion que nous avons engagée, nous n'avons pas encore tranché. Cela est en effet difficile. Mais nous avons bien compris qu'il fallait rendre plus lisible ce pilotage au niveau local.

Les associations. Mme AMARA a elle-même été présidente d'association ; elle a donc elle-même souffert des maux que vous dénoncez : retards d'impayés, difficultés administratives et bureaucratiques. Il faut souligner que la mise en place de l'Acse a quelque peu perturbé le constat que nous avons pu tirer. L'année 2007 est, en quelque sorte, une année blanche. Mais le constat que vous tiriez était valable pour les années précédentes. Nous avons mis en place un groupe de travail pour

trouver des améliorations dans cette chaîne de paiement des associations qui doit vraiment être améliorée.

Quant aux progrès accomplis dans le cadre de l'observation et de l'interrogation sur l'efficacité et l'efficience de l'effort, nous nous interrogeons aussi. L'ONZUS rendra son rapport dans quelques jours. Nous avons bénéficié, ces derniers mois, de quelques estimations quant à l'écart entre les indicateurs des ZUS et le reste des agglomérations qu'elles portent. Il est possible de lire ce constat de deux manières. Nous n'avons pas rattrapé le retard entre le droit commun et les ZUS. Nous n'avons pas non plus observé de décrochage, alors que la situation socio-économique est véritablement alarmante. D'où la nécessité d'engager peut-être, mais de façon concentrée cette fois et véritablement ciblée, un effort supplémentaire pour accélérer ce rattrapage. D'où aussi la nécessité, et c'était là la volonté du Président de la république de mettre en place un « plan banlieue » que Mme AMARA, sous l'autorité de Mme BOUTIN, élabore actuellement, en s'appuyant, d'une part, sur les rencontres territoriales, et, d'autre part, sur les constats tels que les établit le rapport que vous nous avez remis.

M. Jean ARTHUIS, président - M. PROST, à propos de rattrapage, vous évoquez notamment les impayés du début de l'année 2007, soit 200 millions d'euros. Où en sommes-nous aujourd'hui ? Cette somme s'est-elle partiellement résorbée ? Peut-on pour autant dire que la prévision budgétaire pour 2008 permettra de respecter le principe de sincérité du budget ?

M. Yannick PROST - Le cadre global est un plan d'apurement de la dette. Pour plus de détails, je laisse la parole à M. SAPOVAL.

M. Jean ARTHUIS, président - M. SAPOVAL va maintenant intervenir en sa qualité de délégué interministériel à la Ville.

M. Yves-Laurent SAPOVAL - Je répondrai d'abord sur ce point précis. Deux programmes sont concernés par des dettes importantes en matière d'investissement. Le programme 202 « Rénovation urbaine » qui comprend une action de reste à liquider sur des engagements GPV/ORU antérieurs à la création de l'ANRU où la dette était, au 1er janvier 2007, de 97 millions d'euros ; elle a bénéficié d'un apport en CP en 2007 de 55 millions d'euros. Un plan d'apurement de la dette est donc prévu pour 2008-2009. Nous pourrions aborder ces questions plus précisément dans le cadre de la discussion budgétaire.

Pour la dette concernant le programme 147, de la même manière, un plan d'apurement est prévu sur 3 ans.

Nous fournissons tous les efforts de fongibilité et de redéploiement pour accélérer, comme nous l'avons fait l'année dernière, le remboursement des dettes sur ces deux programmes. Le programme 202 est plus particulièrement concerné.

M. Jean ARTHUIS, président - Il faudra donc attendre pour apurer complètement ?

M. Yves-Laurent SAPOVAL - La dette qui est estimée là correspond aux AE engagés. La dette exigible, c'est-à-dire les factures présentées, les services faits et constatés, etc. est beaucoup moins importante. Je tiens tous les documents à votre disposition. Mais la structure de dette n'est pas massive.

M. Jean ARTHUIS, président – Donc la dette qu'évoquait Mme la Présidente, était une dette d'engagement ?

M. Yves-Laurent SAPOVAL - Il s'agit de la somme des AE engagés. Il faut faire une différence entre cette somme et ce qui est véritablement exigible au 31 décembre de l'année.

M. Jean ARTHUIS, président - Quel est l'ordre de grandeur ?

M. Yves-Laurent SAPOVAL - Il me faudrait quelques instants pour le vérifier.

M. Jean ARTHUIS, président - Je crois que M. DALLIER avait une question à poser à M. PROST.

M. Philippe DALLIER, rapporteur spécial - M. le Président, si vous me le permettez, peut-être pourrions-nous structurer le débat autour des 5 grands chapitres retenus par la Cour. La politique de la Ville est un sujet très vaste, les questions sont multiples, et même si nous avons souhaité que ce rapport soit centré sur les fameux crédits déconcentrés, nous voyons bien que l'on balaie là quasiment tout le champ. Peut-être pourrions-nous vous demander de réagir d'abord sur la géographie de la politique de la Ville ; ensuite sur le pilotage (DIV, Acsé, etc.) ; puis le panorama des interventions ; la gestion des subventions ; et enfin l'impact, ou comment mesurer l'efficacité. Je crains que, sans cela, vous ne soyez, les uns et les autres, amenés à intervenir très longuement ; ou alors, nous n'aurons traité qu'une petite partie du sujet. Telle est ma proposition.

M. Jean ARTHUIS, président - C'est sûrement une méthode clarificatrice. Cela signifie que nous consacrerons une vingtaine de minutes à chacun des 5 sujets. Nous commencerons par la géographie, que l'on dit figée ; et lorsqu'elle ne l'est pas, elle a tendance à s'étendre. Peut-être pouvez-vous, M. DALLIER, lancer le débat sur chacun de ces chapitres.

M. Philippe DALLIER, rapporteur spécial - Concernant la géographie, la complexité des choses a bien été mise en évidence. Dans le rapport, la Cour parle de la géographie réglementaire et de la géographie contractuelle. Nous pourrions en ajouter d'autres, ne serait-ce que pour la DSU : certaines villes la perçoivent, qui ne sont pas classées en ZUS, en ZRI ou en ZFU. Il faut aussi observer ce que fait l'Education nationale, avec les Zones d'Education Prioritaires, etc. Notre sentiment est que, durant de longues années, il a été question de la refonte de cette géographie, sans jamais y parvenir. Ce qui produit un effet de fixation, c'est exact. Le rapport de la Cour montre qu'au moins 62 quartiers auraient pu sortir du dispositif ZUS au bénéfice de 62 autres sur les critères qui existent ; or, cela ne s'est pas produit. On voit bien là l'effet pervers du dispositif. Nous nous demandons si la mise en place des CUCS n'aurait pas dû être l'occasion de refondre cette géographie et de traiter le problème. Cela n'a pas été fait, ce qui entraîne un inconvénient en termes de lisibilité : en effet, nous n'y voyons pas beaucoup plus clair qu'avant. Nous sommes repartis pour quelques années avant de traiter le fond du problème. Je voudrais savoir si, de votre point de vue, nous avons là une occasion ratée, et à quelle échéance vous pensez que nous pouvons traiter à nouveau ce problème de géographie le plus largement possible, et pas uniquement sous les deux angles cités ici. Il s'agit d'aller plus loin. La DSU est destinée aux quartiers les plus en difficulté ; cela est d'autant plus vrai depuis la dernière réforme. Mais nous voyons bien qu'elle a aussi un effet « péréquateur », permettant à certaines villes, non classées en ZUS, d'en bénéficier. Ne faudrait-il pas traiter le problème globalement, et parvenir à une réforme profonde ? Et à quelle échéance considérez-vous que cette réforme soit possible ?

M. Jean ARTHUIS, président – Sur ce dernier point, M. PROST avez-vous quelque chose à ajouter à votre propos précédent ? Non.

Mme Marie-France BEAUFILS - Je voudrais intervenir en complément des déclarations de M. DALLIER. Sur cette question de la géographie prioritaire, j'ai également constaté que le rapport rappelle un élément que nous connaissons bien dans nos secteurs : les écarts entre le moment où nous travaillons sur la géographie et les informations que nous possédons. Les observatoires que nous avons mis en place, et en particulier celui qui devrait permettre de connaître l'évolution de la situation, ont un énorme retard. Nous disposons de chiffres datant de 1999 ; les derniers, concernant la situation du chômage, datent de 2004. Nous devons travailler avec ces chiffres à l'évolution des géographies prioritaires. Ces éléments d'approche sont donc quelque peu obsolètes.

J'entends également vos arguments sur la question de la DSU. Un élément est toutefois absent à ce titre dans le rapport : il existe des effets pervers de l'évolution de la DSU telle qu'elle s'est mise en place avec la nouvelle réforme. En effet, la DSU est venue impacter la DCTP de communes qui sont à la DSU. Quand nous dressons le bilan global des capacités restant à disposition des communes possédant pourtant des zones urbaines sensibles, nous sommes contraints de faire le constat que nous ne sommes pas dans une situation aussi positive que celle qui est présentée aujourd'hui. Ces éléments d'analyse n'apparaissent pas du tout, en fonction des situations que vous avez étudiées qui, probablement, n'ont pas pris en compte ces

éléments. Je pense que nous avons actuellement besoin d'un niveau de connaissance plus fin que celui dont nous disposons. Nous avons trop de retard dans l'appréciation de la réalité du terrain. Vous le dites d'ailleurs à la fin de votre rapport. Il me paraît nécessaire d'aborder cette question. En effet, comment faire évoluer la géographie si nous n'avons pas les outils ad hoc ?

M. Yves FRÉVILLE - Je souhaite faire une remarque complémentaire. Je suis parfaitement d'accord avec ce que vient de déclarer Mme BEAUFILS sur l'ancienneté du découpage. Tant que nous ne disposerons pas d'un recensement annuel de la population – ce qui arrivera à partir de 2009 -, nous resterons dans la situation actuelle, qui est bloquée.

Ma seconde remarque consiste à dire que le nombre de critères que nous utilisons, tant dans la DSU que dans tous les autres mécanismes, sont toujours les mêmes et ont toujours les mêmes défauts. Il faudra bien que nous nous posions un jour le problème, en France, de la pertinence des critères utilisés. Ces critères sont, pour beaucoup, viciés. Je prendrai un seul exemple pour la DSU : le critère de logement social ; il est très différent du critère allocations logement ; le fait de posséder un logement social donne droit à l'attribution de la DSU quel que soit le niveau du logement. Le critère fondamental repose sur la propriété et non sur les revenus des occupants. Mais je ne prolongerai pas indéfiniment la liste des exemples.

Mais faisons le recensement !

M. Jean ARTHUIS, président - Le grand maître de la complexité et des critères est M. Jean-Christophe MORAUD, en sa qualité de directeur adjoint à la DGCL. Mais c'est le législateur qui vous a mis dans cette situation.

M. Jean-Christophe MORAUD - Outre le fait que je souscris à ce que vient de déclarer M. le sénateur FRÉVILLE, qui, lui, est assurément un grand maître en matière de finances locales, je ferai une remarque de méthode. M. DALLIER l'a évoqué. Il a été question très rapidement de la DSU en termes de géographie. Or, il me semble important de rappeler un principe ; il s'agit là d'une difficulté que la Cour met en exergue en évoquant l'effet de distorsion de la réforme de 2005. En effet, lorsque la DSU a été mise au point en 1991, il s'agissait, et il s'agit toujours dans son esprit, d'une manière très majoritaire, d'une dotation de péréquation, comme, du reste, il en existe majoritairement au sein de l'alma mater, la DGF. L'alimentation se faisait en reprenant aux communes supposées favorisées pour redistribuer aux communes supposées, en fonction de certains critères, défavorisées. Il s'agit bien d'un dispositif de péréquation verticale entre des communes aux caractéristiques physiques et financières différentes. Une des difficultés, qui ne rend pas l'approche méthodologique très simple, consiste en ce que des éléments liés à une territorialisation y ont été intégrés en 2005. Ce phénomène est, en quelque sorte, un phénomène charnière, induisant des effets de distorsion. Je pense qu'il était utile de rappeler que la DSU est fondamentalement et globalement une dotation de péréquation se raccrochant aux autres mécanismes de péréquation que nous pourrions trouver dans la DGF et autres dotations. Or, nous y adjoignons des critères liés à la

géographie prioritaire ; cette dernière est, en elle-même, légitime, même si nous pouvons nous interroger sur sa remise à niveau et son suivi. Les critères dont nous nous servons chaque année pour établir la péréquation sont des critères rafraîchis annuellement. Nous nous trouvons donc confrontés à un changement de nature qui n'est pas sans poser de problème.

M. Jean ARTHUIS, président - Merci pour ces précisions.

M. Yves-Laurent SAPOVAL - Je ferai simplement une remarque factuelle. Nous nous trouvons à ce jour à 35 millions d'euros de dette exigible sur le programme 202, et à 29 millions d'euros sur le 147. Il s'agit de la dette estimée exigible à ce jour au 31 décembre 2007. Et pour vous donner des chiffres tout à fait précis, le PLF 2008 prévoit 30 millions d'euros de remboursement de la dette sur le programme 202 et 39 millions d'euros pour le 147.

M. Jean ARTHUIS, président - Combien de semaines de retard existe-t-il entre le moment où le paiement vous est demandé et le moment auquel vous pouvez répondre ?

M. Yves-Laurent SAPOVAL - J'ai quelques difficultés à répondre à cette question. Il faut compter quelques mois, au plus.

M. Jean ARTHUIS, président - Il vous manque donc quelques dizaines de millions...

M. Yves-Laurent SAPOVAL - Nous avons prévu un plan d'apurement de cette dette qui, à notre sens, sera, l'année prochaine, satisfaisant. Le budget 2008 permet non pas d'achever l'apurement mais de répondre aux questions les plus importantes.

M. Jean ARTHUIS, président - Qui fait l'avance ? S'agit-il des collectivités territoriales ?

M. Yves-Laurent SAPOVAL - Dans l'état actuel des choses, sur ces deux lignes, il s'agit, en effet, souvent, des collectivités territoriales. C'est l'objet d'une discussion chaque année, vous vous en doutez.

M. Jean ARTHUIS, président - Sur le premier thème, il a été déclaré qu'il n'existait aucune évaluation préalable. C'est une pierre dans votre jardin ...

M. Yves-Laurent SAPOVAL - Puis-je prendre un temps très bref pour procéder à une introduction générale sur le contexte général du rapport ?

M. Jean ARTHUIS, président - D'accord.

M. Yves-Laurent SAPOVAL - Cela me semble en effet important à ce stade. Je donnerai des éléments d'information pour l'ensemble des participants de cette réunion.

Premier élément : le rapport prend place au tout début de l'année 2007, année charnière, de mise en place d'un certain nombre de dispositifs. A ce titre, il pointe très justement que le passage d'un dispositif à l'autre n'est pas complètement abouti. Il faut connaître les circonstances de l'enquête elle-même. L'Acse est entrée, par exemple, en phase opérationnelle le 1^{er} janvier 2007. Le rapport porte précisément sur cette période. Même si certains pourront le déplorer, je tenais à faire part de cette remarque.

Second élément : je reviendrai sur les fameux 4 milliards d'euros d'effort de l'Etat pour la politique de la Ville. Je souhaite faire cette remarque préalable, parce que l'on a trop souvent l'impression que beaucoup d'argent est investi à perte dans ces quartiers. Cela nécessite peut-être quelques éléments de clarification. Une grande partie de ces crédits est liée à des estimations, dans le document de politique transversale, de l'action de 27 ou 29 programmes de droit commun agissant dans les quartiers, au même titre qu'ils agissent ailleurs. Le document de politique transversale n'est pas encore capable de mesurer, et nous le déplorons, l'effort spécifique produit, par les moyens de droit commun, dans ces quartiers. Je prendrai pour exemple la question des aides au logement. L'ensemble des aides au logement versées à ces quartiers est compté dans le document de politique transversale ; il va sans dire que la définition même de certains de ces quartiers est d'être des quartiers d'habitat social. Une partie considérable des aides au logement y est investie ; mais il ne s'agit pas d'un effort complémentaire. Je tiens à souligner qu'il ne s'agit pas d'un effort mené spécifiquement au titre de la politique de la Ville.

Enfin, dernier élément : la Dotation de Solidarité Urbaine a un statut quelque peu particulier. Selon l'interlocuteur auquel on s'adresse, il constitue une aide de l'Etat spécifique en matière de politique de la Ville ou une dotation aux collectivités. Je pense que même ici, les avis seront partagés sur cette question. En matière de crédits et d'actions spécifiques, je crois qu'il convient de bien poser les choses. En effet, le programme 147 dispose bien de 670 millions d'euros de crédits d'engagement par an ; le programme 202, destiné à financer l'ANRU, porte à un peu plus d'1 milliard d'euros, l'effort spécifique de l'Etat en matière de politique de la Ville. Il est important de le souligner, afin de ne pas donner une impression de « l'énormité » des crédits d'Etat mobilisés en regard de résultats dont nous pouvons juger ensemble qu'ils ne sont pas satisfaisants, ne serait-ce qu'à l'aune des violences qui se sont produites en novembre 2005 dans les territoires dont nous avons la charge.

Cette introduction me semblait importante.

Sur la territorialisation de la politique de la Ville, deux observations. Premier constat : la politique de la Ville n'invente pas les territoires. Les territoires existent. Lorsque nous demandons, dans nos territoires respectifs, à un habitant quel est le quartier en difficulté sur sa commune, il est capable de le désigner et bien souvent le détourner sur un plan. Le principe de la politique de la Ville consiste à repérer certains territoires cumulant des difficultés ; il tient son fondement non pas dans une abstraction mais dans une réalité de la structuration des villes et de la structuration des quartiers. L'observatoire national des Zones Urbaines Sensibles, même s'il est fondé sur des observations parfois trop anciennes, n'en dresse pas moins chaque année le constat des disparités existant entre ces territoires et le reste des agglomérations dans lesquelles ils sont situés.

Reste ensuite la question que vous mentionnez de la difficulté de lisibilité des ces territoires. Ces territoires sont structurés selon un système gigogne. Une seule géographie globale existe : la géographie des contrôles urbains de cohésion sociale, soit 2200 quartiers dans lesquels sont inclus les autres types de quartiers. Il n'existe pas deux géographies différentes au sens physique ; il s'agit bien de la même géographie. Mais certains quartiers sont repérés à l'intérieur de cette géographie, de manière inclusive, afin de polariser les aides les plus importantes sur les quartiers les plus en difficulté. Les contrats urbains de cohésion sociale existent bien, à l'intérieur desquels se trouvent des Zones Urbaines Sensibles, puis des zones de redynamisation urbaine et enfin des zones franches urbaines, chacune constituant un choix par rapport à la catégorie supérieure. Il me semble important de le préciser, de sorte que l'on n'ait pas l'impression que coexistent plusieurs géographies différentes.

Deuxième constat : la nécessité s'est fait jour de mettre en place des actions plus importantes sur certains quartiers, ayant nécessité une définition réglementaire, voire législative. C'est, par exemple, le cas des zones franches urbaines dans lesquelles existent des mécanismes d'exonérations fiscales et sociales fixés par la loi. D'où la nécessité de fixer très précisément les contours et la liste de ces quartiers. Il existe bien plusieurs manières d'agir, l'une d'entre elles nécessitant une géographie figée pour un certain temps – même si l'on peut déplorer qu'elle le soit parfois pour trop longtemps.

Voilà les éléments que je voulais amener en introduction sur cette question de la géographie prioritaire. Reste la question des Zones Urbaines Sensibles et leur définition. Indéniablement, il doit y avoir une progression et une possibilité d'entrée et de sortie de ces territoires de la politique de la Ville. Cependant, le constat que, malheureusement, nous dressons consiste à noter que la situation de ces quartiers n'évolue pas aussi rapidement que nous le souhaiterions et que les ZUS restent repérées, au niveau local, comme des territoires toujours en difficulté.

M. Philippe DALLIER, rapporteur spécial - Sur la question de la refonte de la géographie de la politique de la Ville, dois-je conclure que la réponse consiste à déclarer que celle-ci a déjà été menée au travers des CUCS ? C'est ce que vous nous dites. Les CUCS ont amené une nouvelle géographie. Mais cette géographie, même si vous la qualifiez d'inclusive, coexiste avec une ancienne géographie. On reproche par ailleurs souvent à la politique de la Ville de saupoudrer les crédits. Nous avons souligné le doublement des contrats de ville, des fameux CUCS, par rapport aux

contrats précédents. Nous avons du mal à comprendre certains éléments. L'exemple de Clichy Montfermeil est parlant : il existe un CUCS pour Clichy, un CUCS pour Montfermeil et un CUCS pour l'intercommunalité. Comprenez que nous avons du mal à voir où est la rationalisation dans tout cela, et nous avons du mal à considérer que le « grand soir » a déjà eu lieu en matière de cartographie et d'efficacité sur ce sujet.

M. Yves-Laurent SAPOVAL - Peut-être ai-je fait preuve d'une certaine imprécision dans ma manière de m'exprimer. Evidemment, le « grand soir » n'est pas arrivé et les CUCS n'ont pas été l'occasion d'une redéfinition globale de la géographie prioritaire de la politique de la Ville. Le délégué interministériel à la Ville le souhaite et considère que, de ce point de vue, en plein accord avec les préconisations de la Cour, une révision périodique de ces géographies est nécessaire. De ce point de vue, il n'existe aucune ambiguïté.

Le travail est en cours, à partir des quartiers repérés, dans le cadre de l'élaboration des CUCS - qui n'a pas permis cette révision pour des questions de calendrier. Je rappelle, en quelques mots, que l'élaboration des CUCS a été décidée à la suite du décalage des élections municipales ; ce dernier a produit une sorte d'obligation d'agir vite. Les contrats de ville ne satisfaisaient personne. Les assises de la Ville, en 2005, avaient montré que ces derniers n'étaient satisfaisants ni pour les acteurs locaux ni pour l'Etat. Le choix a été fait de ne pas faire perdurer cette nouvelle génération de contrat pour deux ans supplémentaires, compte tenu du décalage des élections municipales. Le rétrécissement du calendrier a eu pour conséquence que nous n'avons pas eu le temps de mener cette révision. Cela dit, les territoires sont désormais repérés dans le cadre des CUCS ; l'observatoire national des ZUS est à présent mandaté sur l'ensemble de ces territoires. C'est à partir de ce travail que nous allons pouvoir produire une avancée sur la question de la géographie prioritaire.

M. Jean-Marie VANLERENBERGHE, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales - Juste un point. Je me tourne vers la Cour des Comptes. Sur ce point de la géographie, je me rends bien compte, en tant qu'acteur territorial, qu'il existe des aberrations, des oublis dus à l'évolution du caractère difficile de tel ou tel quartier. Avez-vous, pour votre part, des préconisations sur la façon de sortir des quartiers, ou sur la façon d'y entrer ? Là est le vrai problème. Je pense, de mon côté, que les critères mis au point il y a vingt ans sont, aujourd'hui, quelque peu désuets. Lorsque, il y a dix ans, nous avons régénéré cette politique, en tant que conseiller régional, j'ai exprimé mon désaccord sur les périmètres choisis. Je trouvais que cela manquait de cohérence. Ce constat ne concernait que le plan local. Mais je pense qu'il est nécessaire d'être plus pertinent sur l'évaluation, notamment. L'efficacité se mesure, en effet, par rapport à l'objectif. Mais quel était l'objectif ? Créer plus d'emplois dans ces quartiers.

M. Jean ARTHUIS, président - On supprime les impôts, les charges sociales.

M. Jean-Marie VANLERENBERGHE, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales - Je ne donne pas de réponse. Je pose la question. Quel est l'objectif de la politique de la Ville ? Il s'agit de permettre à des jeunes et à des gens en difficulté, dans ces quartiers, d'avoir, en premier lieu, un emploi ; en second lieu, un logement décent. A ce titre, je pense que la politique de l'ANRU doit être saluée, car elle apporte incontestablement une réponse dans les lieux où cela est déjà engagé. Enfin, il faut envisager le niveau éducatif : le plan de réussite éducative est lancé ; même s'il est difficile de l'évaluer à ce jour, je le trouve pertinent. Ces critères, s'ils ne sont pas les seuls, me paraissent essentiels. C'est à partir de ceux-là qu'il faut juger dès à présent de l'intérêt de maintenir certains quartiers en ZUS, en CUCS ou en DSU, ou non. Tout le monde note que d'autres quartiers seraient à inscrire, c'est incontestable.

M. Jean ARTHUIS, président - C'est une annonce courageuse que celle qui consisterait à déclarer aux acteurs économiques d'un secteur donné qu'ils sont venus là parce qu'on les a exonérés des impôts locaux, des charges sociales et que...

M. Jean-Marie VANLERENBERGHE, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales - Je n'ai pas parlé de cela. C'est vous qui traduisez.

M. Jean ARTHUIS, président - La logique, c'est qu'il faut qu'on sorte un jour. Ou bien on met la France entière en zone franche.

M. Jean-Marie VANLERENBERGHE, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales - Je n'ai pas parlé de zones franches. Je pense qu'il existe d'autres moyens...

M. Jean ARTHUIS, président - Cela fait aussi partie du dispositif. Certains secteurs doivent sortir de la zone franche à un moment donné.

M. Yves-Laurent SAPOVAL - Le mécanisme législatif le prévoit. Il prévoit la sortie.

M. Jean ARTHUIS, président - Je dis simplement que cela ne va pas être facile.

M. Yves-Laurent SAPOVAL - Ces quartiers situés en zone franche sont les quartiers considérés comme les plus durs. Ils ne seront certainement pas les premiers à sortir du dispositif politique de la Ville, en tant que telle. En outre, les sorties des

zones franches sont bien prévues, tout comme les sorties du dispositif de zone de redynamisation urbaine : à partir de 2008, les entreprises s'implantant ne bénéficieront plus du dispositif. A cet égard, nous avons une petite divergence avec la Cour : la création des 100 zones franches urbaines a bien été l'occasion de recentrer le dispositif zones franches ZRU sur un chiffre de 100 zones, moyennant un abandon, dans le temps, du dispositif ZRU.

M. Yves FRÉVILLE. Je voudrais revenir sur ce qui a été dit sur la DSU. Telle qu'elle a été réorganisée à travers l'appellation DSU-CS, la DSU a un vice fondamental. Il s'agit en effet d'un instrument unique pour deux politiques différentes : instrument unique de péréquation verticale pour une politique de péréquation d'une part, et une politique de la Ville d'autre part. En procédant de cette manière, nous ne validons pas le théorème de Tinbergen, le prix Nobel, qui stipule que, lorsque l'on mène deux politiques différentes, il faut au moins deux instruments.

Cela dit, nous aboutissons à des contradictions totales. Certaines communes riches, en termes de potentiel fiscal, perçoivent une DSU très fortement majorée. Je pense, par exemple, à Trappes. Cette situation n'a rien à voir avec la péréquation, elle y est même contraire. Nous disposons d'un même instrument pour deux politiques qui ne sont pas coordonnées. Quel est l'avenir ? Actuellement, nous sommes encore sous l'empire de la législation obligeant le comité des finances locales à ajouter régulièrement 120 millions d'euros de plus pour la DSU. Même si c'est la dernière année, le problème se pose justement maintenant. Il faut se plier à une certaine gymnastique pour attribuer la DSR à même niveau, à peu près. En mettant cette politique de la Ville dans le cadre de la DSU, et donc de la DGF, les mécanismes de garantie vont commencer à jouer. Pour faire sortir certaines communes du régime de politique de la Ville, il existera un problème sur la DSU. Les communes qui ont eu l'habitude d'avoir des ressources fortement majorées, les verront aller dans le sens inverse tout aussi rapidement. J'imagine alors les réactions des parlementaires face à ce problème. Nous sommes là confrontés à une contradiction absolue. Les mécanismes de garantie vont donc bloquer le système.

Pour finir, je constate, pour ma part, un trou formidable dans le dispositif : la DSU concerne d'abord les communes de plus de 10 000 habitants. Un dixième des communes de moins de 10 000 habitants peuvent également prétendre à la DSU. Les communes de 5 à 10 000 habitants sont défavorisées par cette règle du dixième ; or, de nombreuses communes, parmi ces dernières, sont en expansion rapide, devraient dépendre de la politique de la Ville, et ne reçoivent pas de ressources au titre de la DSU. Je pense que nous devons réfléchir sérieusement à la réorganisation du système de péréquation en lui-même. Si la politique de la Ville veut avoir ses propres critères, il ne faut pas les incorporer dans la DSU, car nous seront confrontés à des blocages complets.

M. Yannick PROST - Il n'est pas dans les attributions de Mme AMARA de s'emparer du sujet. Cependant, quand on commence à faire de la politique de la Ville, on injecte des crédits supplémentaires, en imaginant qu'il y a déjà le minimum du droit commun. Or, les maires de villes les plus pauvres nous interpellent en disant qu'ils pourraient y arriver si, déjà, ils obtenaient ce minimum. Le maire de

Clichy-sous-Bois nous dit ne pas percevoir suffisamment d'argent de la DSU ou de la DGF pour réparer ses trottoirs. Et ce n'est pas de l'argent de la politique de la Ville dont il a besoin, mais de celui de cette nouvelle réforme. Nous partons d'un constat. Il existe une différence de pouvoir d'achat de 1 à 44 par habitant entre la commune la plus riche et la commune la plus pauvre. La DSU est parvenue à combler une partie du fossé ; mais nous sommes encore loin d'une égalité ; 40% restent à combler. Avant de revoir les crédits de la politique de la Ville, un véritable effort est à fournir dans ce sens. Vous notiez que 120 millions d'euros devaient être attribués cette année ; mais il ne s'agira pas de 120 millions. En effet, les règles de la DSU feront passer l'augmentation de la DSU à moins de 100 millions d'euros, soit 97 ou 93 millions. Ne serait-il pas sage, de la part des élus présents au comité des finances locales, de faire un effort en dérogeant à la règle automatique pour pouvoir soutenir ces villes en très forte difficulté et qui attendent ce geste de la part de la représentation nationale ?

M. Jean ARTHUIS, président - Ce n'est pas un exercice commode. Nous allons en rester là pour la géographie des aides. Nous avons compris qu'un certain nombre de communes sont en grande difficulté financière, que ce phénomène peut être lié aux difficultés spécifiques de certains quartiers, qu'il existe néanmoins des situations très injustes, comme le soulignait M. FREVILLE, à savoir qu'il existe certaines communes riches avec un quartier en difficulté, attributaires de la DSU alors que manifestement la péréquation pourrait se faire à l'intérieur du budget municipal. Il existe là un vice dans le système.

Nous avons, par ailleurs, évoqué la difficulté d'attribuer ces aides au plan communal ou intercommunal. Sur ce dernier, il pourrait exister des solidarités de territoire, telle commune riche étant voisine d'une commune en difficulté. Un minimum de solidarité entre ces deux collectivités locales ne serait pas choquant, peut-être au niveau d'un regroupement intercommunal.

M. Jean-Marie VANLERENBERGHE, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales - Cela se pratique déjà.

M. Jean ARTHUIS, président - Dans certains cas. Mais il n'est pas facile pour l'Etat d'être, en quelque sorte, le ministre de la Ville. Ce dernier n'est autre que le maire ; sa difficulté est de trouver des ressources pour faire face aux besoins de sa collectivité. Voulez-vous à présent que nous parlions du pilotage de la politique de la Ville ?

M. Philippe DALLIER, rapporteur spécial - Sur ce sujet, je trouve que le constat de la Cour est relativement dur. Il évoque des points d'équilibre non encore trouvés, la multiplicité des instances - CIV, CNV, DIV, ACSé, ANRU, etc. Il parle également de l'instabilité du contexte réglementaire et administratif, avec quelques exemples intéressants, notamment sur les « adultes relais ». Il y est également question de la répartition des rôles entre la DIV et l'ACSé ; et c'est plus

particulièrement sur ce point que j'ai envie de vous interroger. Il est vrai que l'année 2007 est particulière, qu'elle est une année de transition et de mise en place de l'ACSé. Cela dit, j'ai le sentiment, à la lecture du rapport de la Cour, qu'il existe une différence d'interprétation ; j'ai eu aussi ce sentiment en vous entendant dans le cadre de mes auditions sur le budget 2008. En effet, certains voient la DIV, à terme, comme le pilote, et non plus comme le gestionnaire de crédits, fussent-ils réduits à des crédits expérimentaux. Cela est clairement écrit dans le rapport. Je crois que c'était là l'idée de départ. En 2006, nous avons fait le constat que tout était trop compliqué et qu'il fallait rationaliser. Nous avons donc décidé de la création de l'ACSé qui devait conduire à cette rationalisation et à cette clarification dans les rôles, la DIV étant le pilote, et les deux agences, l'ACSé d'un côté et ANRU de l'autre, agissant sur le terrain. Il faut peut-être revenir sur l'organisation : le rapport souligne que le législateur n'avait pas prévu de niveau régional de l'ACSé; or, nous constatons aujourd'hui qu'un niveau régional existe. Comment tout cela va-t-il s'articuler avec le niveau départemental ? De nombreuses questions se posent.

Voyez-vous donc la DIV, finalement, comme un pilote, ou bien conservera-t-elle, selon vous, un rôle de gestion de crédits, si réduits fussent-ils ?

M. Yves-Laurent SAPOVAL - Je vous répondrai sur l'architecture des dispositifs. J'ai déjà mentionné ce point. En effet, le rapport prend place à un moment où les choses ne sont pas stabilisées. Et, malheureusement, une partie du rapport montre l'aspect peu rationnel de la manière dont les événements se sont déroulés en 2007. Les différents tableaux et graphiques le montrent de manière assez éloquente. Nous n'avons pas beaucoup à dire sur ce point, sinon que nous sommes en cours de finalisation de la rationalisation. Evidemment, la DIV se trouve recentrée sur ses fonctions stratégiques de pilotage, d'observation, d'évaluation, d'assistance des ministres pour la mise en place globale de la politique de la Ville, de coordination de l'action des agences ANRU et ACSé, mais aussi éventuellement de l'action de l'EPARECA, établissement public sous la double tutelle du ministère de la Ville et du ministère chargé du Commerce. La situation décrite dans le rapport n'a pas vocation à perdurer. Elle a perduré en 2007 pour des raisons d'efficacité et de distribution des crédits. Une partie des crédits continuera de transiter par la DIV pour la raison mentionnée plus haut, à savoir que les dettes seront toujours soldées par le circuit normal de l'Etat, les CP correspondant aux AE. En 2007, l'ACSé n'était pas tout à fait prête à accueillir l'ensemble des financements, notamment le dispositif « adultes relais » qui a dû rester à la délégation interministérielle à la Ville pour une demie année, ce qui n'a simplifié les choses ni pour la DIV ni pour l'ACSé. Par ailleurs, les départements d'outre-mer sont restés, pour l'année 2007, pour des raisons de déploiement de l'outil informatique de paiement de l'ACSé, gérés par la DIV. Tout passe, l'année prochaine, à l'ACSé. Nous n'aurons donc pas de difficultés de ce côté.

Reste, comme vous l'avez mentionné, et comme nous l'avons déjà mentionné, une partie de crédits correspondant à moins de 2 % du budget spécifique de la politique de la Ville ; il s'agit de microcrédits d'expérimentation qui pourront rester gérés soit directement par la DIV, soit en collaboration avec l'ACSé, selon des modalités que nous sommes en train de définir. Mais il s'agit de sommes très

marginales ne constituant pas le centre de nos préoccupations aujourd'hui. En tout cas, la majeure partie de cet ensemble passe à l' ACSé. Tout sera clarifié en 2008. En réalité, la transition s'est faite comme elle a pu se faire, dans le souci de ne surtout pas créer de rupture de charge ni de rupture de financement en fin de chaîne. En effet, les habitants des quartiers, les adultes relais eux-mêmes sont les destinataires de ces financements.

M. Dominique DUBOIS - Juste un mot à propos du calendrier. L'ACSé, dont je suis le Directeur général, s'est installée le 19 octobre 2006. Nous n'en sommes qu'à quelques jours après sa première année d'existence.

Je voudrais revenir sur la question du pilotage national et du rapport entre le maître d'ouvrage ou pilote qu'est la DIV, et l'opérateur qu'est l'ACSé.

L'ACSé a été créée dans l'idée de faciliter la vie des gestionnaires locaux dans le domaine de la politique de la Ville, et donc de mutualiser les financements. Nous mutualisons déjà les financements en réunissant trois grandes sources de financement : le programme 147, le programme 104 « Accueil et intégration », et le fonds interministériel de prévention de la délinquance. Il y a déjà un premier domaine, dans lequel, grâce à l'ACSé, nous pouvons mettre à disposition du gestionnaire local, en l'occurrence le Préfet de Département, trois sources de financement, avec un circuit informatique et comptable identique, et avec des règles de délégation de crédits et de fongibilité intéressantes pour les gestionnaires. Je le dis en un mot : nous votons notre budget au mois de décembre précédant l'année civile. Lorsque nous votons notre budget, la part territoriale de chaque département est votée par le Conseil d'Administration de l'Agence. Au 2 janvier, chaque Préfet connaît donc l'essentiel des moyens dont il disposera pour l'ensemble de l'année. En outre, les crédits sont disponibles dès le 2 janvier.

M. Jean ARTHUIS, président - Chaque programme est-il fléché, ou bien laissez-vous la fongibilité au Préfet ?

M. Dominique DUBOIS - Le Préfet possède une grande maîtrise de ses crédits. Elle n'est pas totale, dans la mesure où il existe un programme, le programme de réussite éducative, pour lequel il faut noter une montée en charge du dispositif. Nous avons actuellement 450 projets de réussite éducative ; 1000 quartiers sont couverts par une équipe de réussite éducative ; nous souhaitons aller plus loin. Ce dispositif n'est pas fongible. De même, les adultes relais ressortissent de règles spécifiques d'attribution. En dehors de ces cas, la règle consiste en une très grande fongibilité des crédits, et une très grande souplesse de choix des taux de subvention pour le Préfet. Dans la mesure où nous sommes un établissement public, nous ne sommes pas dépendants des règles d'attribution des subventions de l'Etat, il y a plus de souplesse. Les crédits sont connus très tôt. Nous allons voter le budget le 18 décembre ; je réunirai les Préfets dès le 20 décembre, afin qu'ils connaissent leurs moyens pour l'année à venir.

Mais, évidemment, nous souhaitons aller plus loin dans cette mutualisation des financements. Cela peut concerner quelques crédits restés, de manière transitoire, à la délégation à la Ville. Mais concerne aussi d'autres crédits qui irriguent la politique de la Ville ; j'en citerai seulement trois : les réseaux de soutien à la parentalité, qui continuent d'être gérés par les DDASS, avec des circuits de délégation de crédits spécifiques ; les contrats éducatifs locaux qui empruntent encore le circuit jeunesse et sport ; les crédits illettrisme, passant par les directions départementales du travail. Cela représente à chaque fois 10 ou 20 millions d'euros ; mais, mises bout à bout, ces sommes, soit 50 millions d'euros, si elles étaient mises dans les circuits de l'ACSé, simplifieraient la vie des gestionnaires locaux, Préfets et maires.

M. Jean ARTHUIS, président - LA DIV conserve-t-elle encore des crédits ? Ou bien tout passe-t-il par l'ACSé ?

M. Yves-Laurent SAPOVAL - L'année prochaine, la DIV conserve les crédits de la politique de la Ville pour les collectivités d'Outre-mer sur lesquelles l'ACSé n'a pas compétence.

M. Jean ARTHUIS, président - En d'autres termes, vous vous occupez de l'Outre-mer.

M. Yves-Laurent SAPOVAL - Non, nous ne nous occupons que des collectivités, et pas des DOM, qui sont passés cette année à l'ACSé. La loi nous y oblige. Nous n'abandonnons pas ces territoires. Mais il s'agit de sommes très minimes à l'échelle des programmes.

M. Jean ARTHUIS, président - Donc, la délégation interministérielle à la Ville est l'instance qui répond aux attentes des collectivités territoriales d'Outre-mer ?

M. Yves-Laurent SAPOVAL - Oui, c'est cela, mais uniquement en termes financiers.

M. Jean ARTHUIS, président - Mais qu'est-ce qui va vous différencier de l'ACSé ? Pourrait-on imaginer la fusion de l'ACSé et de la DIV ?

M. Yves-Laurent SAPOVAL - Un point n'a pas été abordé dans l'exposé préliminaire, à savoir la révision générale des politiques publiques en cours. Cette dernière a pour objet de remettre à plat toutes ces questions sur l'organisation, qui pourrait être soit simplifiée, soit clarifiée.

M. Jean ARTHUIS, président - La maison est donc en chantier.

M. Yves-Laurent SAPOVAL - La maison a déjà été en chantier lors de la création de l'ACSé. La DIV a d'ores et déjà entamé une réforme interne importante, réduit ses personnels, et procédé à une réforme visant à sa réorientation vers les sujets pointés par les ministres dans la lettre de mission qu'ils ont confiée aux délégués. La RGPP dira s'il faut que la réforme aille plus loin en ce sens. La fusion, à mon sens, et cela n'engage que moi, entre la DIV et une des deux agences n'aurait pas le sens souhaitable pour la politique de la Ville. Cette dernière est nécessairement interministérielle, interpartenariale. Il faut donc une instance s'occupant de l'interministériel et des contrats avec les collectivités locales, et par ailleurs une instance de pilotage et de coordination entre les différents établissements publics de manière à harmoniser les pratiques. Nous l'observons avec le travail que nous menons actuellement avec l'ANRU et l'ACSé. De ce point de vue, le rapport entretient un tropisme entre associations et programme 147, si je puis dire, soit accompagnement social. Mais la politique de la Ville est une politique plus globale : nous avons parlé rapidement des zones franches urbaines ; il ne faut pas oublier non plus la rénovation urbaine, qui est un élément de la politique de la Ville, et non pas un élément unique de la politique du Logement. La rénovation urbaine trouve son plein sens dans la mesure où elle est articulée avec l'action de la politique de la Ville. Tels sont les rôles actuellement dévolus à la DIV ; j'ajoute que celle-ci porte, en quelque sorte, l'observatoire des ZUS, ainsi que l'action d'évaluation et de prospective. Ces rôles sont clairement énoncés, et complémentaires à ceux des agences qui, elles, se concentrent sur l'aspect opérationnel de la mise en œuvre de la politique.

M. Jean ARTHUIS, président - Quel regard porte la direction du budget sur cette organisation ?

Mme Hélène EYSSARTIER - Les interrogations soulevées par la Cour des Comptes sont assez largement partagées par la direction du budget. Sur le point plus particulier de l'optimisation de l'organisation entre la DIV, en tant que représentant de l'Etat, et les nouveaux opérateurs, ANRU et ACSé, la direction du budget tente d'avoir un œil aussi vigilant que possible sur la bonne répartition des rôles de manière à ce que leur fonctionnement soit efficient. Nous partageons l'avis d'une structure administrative pilote, définissant et déclinant les objectifs, ainsi que prévu par la loi organique, de la politique de la Ville qui est appliquée, d'une part, pour ce qui est de son domaine par l'ACSé, et d'autre part, pour ce qui est du domaine de la rénovation urbaine par l'ANRU. Nous envisageons résolument l'organisation sous cet angle : une structure administrative pilote, et des opérateurs qui déclinent cette politique. Il y manque peut-être un maillon : celui de la formalisation de la déclinaison de cette relation entre l'Etat et chacun des opérateurs, de sorte que l'opérateur ne soit pas livré à trop de choix possibles dans la manière de décliner la politique ; il s'agirait de renvoyer à une logique de contrats d'objectifs et de

performances afin que l'Etat lui-même mette en place à l'intérieur des objectifs, et en coordination avec l'opérateur, des indicateurs permettant de s'assurer du respect de ces objectifs.

M. Jean ARTHUIS, président – L'Etat doit indiquer ce qu'il attend de chacune de ces agences.

Mme Hélène EYSSARTIER – Effectivement et cela renvoie probablement à la difficulté de définir très précisément les objectifs de la politique de la Ville. Il y a encore beaucoup de travail à réaliser avant d'être en capacité de décliner, de manière objective et formalisée, ces objectifs.

M. Jean ARTHUIS, président - D'autant que la révision des politiques publiques va passer par-dessus tout cela.

M. Yves-Laurent SAPOVAL - Il existe une convention entre l'ANRU et la DIV. Un contrat d'objectifs et de moyens est en cours d'élaboration. Il en va de même pour l'EPARECA. Mais il est vrai que la RGPP nous oblige à temporiser quelque peu sur ce sujet.

M. Jean ARTHUIS, président - Donc chaque agence aurait un contrat d'objectifs et de performance signé avec l'Etat.

Mme Hélène EYSSARTIER – Si nous allons vers des prévisions budgétaires pluriannualisées, ce processus va s'étendre à l'ensemble des domaines d'intervention de l'Etat, dans le cadre de ses relations avec les opérateurs ou simplement dans le cadre de ses interventions directes.

M. Jean-Pierre BAYLE - Je souhaite intervenir sur la position de la DIV sur la gestion des crédits dits « expérimentaux ». On peut comprendre les crédits spécifiques pour les collectivités d'Outre-mer, le législateur ayant retenu cette hypothèse de travail. En revanche, concernant les autres mesures dites expérimentales, la DIV a-t-elle l'intention de conserver la gestion de ces crédits ; je pense aux travailleurs sociaux dans les commissariats, aux points d'accès au droit, ou à l'insertion professionnelle des jeunes sous main de justice, la prise en charge des victimes en milieu hospitalier, etc. Considérez-vous qu'il s'agisse d'une mesure transitoire 2007 ? La gestion de ces crédits va-t-elle être transférée à l'ACSé dès 2008 ? Que représentent ces 2 % ?

M. Yves-Laurent SAPOVAL - Vous posez deux questions en une. Oui, dans la lettre de mission du délégué interministériel à la Ville, la DIV conserve un rôle

d'expérimentation. Le fond de la motivation de ce rôle, qui a été dévolu par les ministres à la DIV, consiste dans l'idée qu'un certain nombre de dispositifs doivent être repérés localement, modélisés sur le plan interministériel, avant d'être confiés à l'Agence et développés plus largement. Il s'agit du point de vue actuel.

En revanche, les dispositifs que vous citez n'ont pas vocation à rester des dispositifs expérimentaux. Leur gestion sera donc confiée à l'Agence. Ceux de 2007, qui font l'objet d'un tableau figurant dans le rapport, seront, dans leur très grande majorité, confiés à l'Agence. La DIV conserve son rôle de décision sur certains sujets d'expérimentation devant être menés en interministériel. Quelques exemples : les ateliers santé ville ont été développés de manière microscopique au départ, et il en existe aujourd'hui entre 200 et 300 ; ces dispositifs spécifiques ont été à l'origine observés de près, en concertation avec le ministère de la Santé, et ont été développés à très petite échelle. Une fois passés dans un dispositif plus ambitieux, ils passent en gestion et en développement à l'ACSé.

Sur la gestion financière des crédits d'expérimentation, mon travail avec l'ACSé consiste à simplifier les circuits de financement, etc., pour l'année 2008.

M. Jean ARTHUIS, président - Mesdames et Messieurs, voulez-vous que nous en restions là pour le pilotage de la politique de la Ville ? M. DUBOIS ?

M. Dominique DUBOIS – Il y avait deux questions : une sur le pilotage national, et une sur le pilotage régional et départemental.

L'ACSé a pour délégué le Préfet de Département. La loi l'a voulu ainsi. De même, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine a pour délégué le Préfet de Département. Le fait que les deux agences aient le préfet comme délégué est l'un des garants de la cohérence des actions de restructuration urbaine, et des actions en faveur du développement social et économique. Néanmoins, cette désignation par la loi pose la question du niveau régional. Au sein de l'ACSé, nous estimons qu'il faut absolument préserver et développer le rôle régional d'animation de la politique de la Ville par le Préfet de Région. Nous entendons le faire de différentes façons.

Tout d'abord, s'il existe des ajustements entre les enveloppes de crédits réparties entre les Préfets de Département, il est nécessaire de consulter le Préfet de Région. C'est ainsi que nous avons procédé l'année dernière, et c'est ce que nous faisons cette année. C'est au Préfet de région de nous dire s'il doit y avoir une évolution des enveloppes de 2007 à 2008, département par département.

Ensuite, la politique de la Ville revêt un rôle régional d'animation, dans lequel nos équipes régionales, même si elles peuvent être réduites à deux ou trois personnes, comme en Picardie, Champagne-Ardenne, Bretagne ou Pays de Loire, ont vocation à travailler sous la responsabilité du Préfet de Région pour la politique de contrôle d'utilisation des fonds publics qui doit être, comme le souligne le rapport de la Cour des comptes, développée dans le cadre de la politique de la Ville et sur lequel l'établissement FASILD, dont l'Agence a repris les équipes, les missions, les moyens et les compétences, possède une tradition d'intervention ; ainsi qu'une politique de formation des acteurs sur les programmes complexes que nous avons à mettre en

œuvre, qu'il s'agisse du développement économique dans les quartiers, de la politique de santé, ou de la politique de réussite éducative. Tous ces sujets demandent une forte animation et un accompagnement qui doit se faire dans le cadre régional. Nous n'ignorons donc pas du tout le rôle du Préfet de Région. Et le fait que le décret ait complété ce que la loi avait prévu, en donnant au Préfet de Région un rôle dans le fonctionnement et l'organisation de l'Agence est, je le crois, bien venu.

M. Jean ARTHUIS, président - Merci. Nous passons maintenant au panorama des interventions de l'Etat. Nous en avons déjà un peu parlé. Il s'agit notamment des interventions directes et indirectes.

M. Philippe DALLIER, rapporteur spécial - Oui. Nous avons déjà parlé de la DSU. Je voudrais revenir sur l'évolution très « heurtée » - c'est le terme utilisé par la Cour, et je le crois justifié – de ces crédits d'intervention. Si nous prenons les exemples de la Seine-Saint-Denis et du Rhône cités dans le rapport, il y avait, en 2002, respectivement 17,6 millions pour la Seine-Saint-Denis, et 10,8 millions pour le Rhône. Nous tombons en 2005 à 8,43 millions pour la Seine Saint-Denis et 8,39 millions pour le Rhône. Les émeutes de 2005 interviennent. Le fameux amendement « banlieue » voit le jour. Nous repartons en 2006 sur 15,57 millions pour la Seine-Saint-Denis et 13,34 millions pour le Rhône.

Nous voyons bien là ce qui s'est passé. Pour autant, lorsque je compare ces deux départements, j'ai du mal à comprendre la pente suivie. Même si elle est la même, elle a été plus rude dans un département que dans l'autre, pour aboutir, en 2006, à des crédits pour la Seine-Saint-Denis toujours inférieurs à ceux de 2002, alors que ce n'est pas le cas du Rhône, pour lequel ils ont progressé. Certes, la géographie est la même, mais la difficulté de l'exercice est certainement plus importante pour la Seine-Saint-Denis ; or, l'évolution n'est pas la même. Il est vrai que l'augmentation de la DSU intervenue en 2005 avait consisté, et on l'avait expliquée comme cela, en une augmentation très forte pour les villes les plus en difficulté. Et c'est le cas. Pour Clichy-sous-bois que vous évoquiez, il y aura une augmentation de 450% de la DSU, ce qui est considérable. Peut-être peut-on expliquer cette moindre augmentation des crédits pour la Seine-Saint-Denis par une part plus forte dans la DSU revalorisée en 2005. Quoi qu'il en soit, tous ces éléments sont difficiles à comprendre. Cela donne, par conséquent, lieu à des interprétations complètement différentes, chacun pouvant camper sur ses positions. Tel est l'état des lieux.

Pour revenir à la répartition de ces crédits, je constate aussi dans le rapport de la Cour qu'il existe des disparités assez étonnantes. Il y a des régions et des départements, en dehors de ceux que j'ai déjà cités, qui, au regard de leur situation, bénéficient proportionnellement beaucoup plus des crédits que les départements d'Ile-de-France particulièrement touchés. Cela tient-il à la mauvaise répartition pratiquée jusqu'à présent ? M. DUBOIS, vous nous dites que cette année, dès le mois de décembre, les Préfets sauront de quoi ils pourront disposer ; cette évolution est intéressante. Au bout du compte, on peut donc penser que les associations n'attendront pas le dernier trimestre de l'année 2008 pour voir arriver les subventions, ce qui serait une conséquence très heureuse. Pour autant, sur cette

répartition désormais départementale, d'après ce que vous déclarez, alors qu'elle était jusqu'alors plutôt régionale, nous avons du mal à comprendre quels sont les critères et quels ont été ces critères par le passé. J'aimerais savoir si nous allons rebattre les cartes comme on demande qu'elles le soient pour la DSU, et donc juger des montants nécessaires en fonction de la difficulté sur le terrain ; ou bien si nous nous trouvons plutôt dans une situation de « centimes additionnels », avec la reconduction de ce qui s'est passé l'année précédente et donc, finalement, peut-être pas de redistribution importante.

M. Yves-Laurent SAPOVAL - Evidemment, le rapport de la Cour nous a interrogés sur des calculs et des cartes que nous n'avions pas fait. Nous avons donné quelques éléments d'explication. Je pense notamment au fait que les territoires, les contrats de ville n'étaient pas centrés sur le nombre de ZUS. Pour mémoire, nous estimions à environ 1500 les quartiers dans les contrats de ville ; aucun repérage précis n'avait en effet été mené. De ce point de vue, les CUCS constituent une avancée importante. La répartition pouvait alors avoir été faite plutôt sur les crédits contractualisés en contrats de ville que sur les ZUS, par un éventuel effet de rattrapage pour certains territoires qui auraient dû être classés en ZUS et ne l'étaient pas.

En outre, ces crédits sont de deux natures. Une partie des crédits est complètement fongible, l'ancien FIV, et peut servir à toutes les actions menées dans les quartiers ; une autre partie recouvre les crédits attachés à des dispositifs en développement : par exemple, les équipes de réussite éducative ne sont pas réparties selon les mêmes critères que les crédits entièrement fongibles du FIV.

Nous avons entamé une réorientation des crédits fongibles du FIV en fonction des difficultés supposées réelles des territoires que nous avons calculées lors de l'élaboration des contrats de cohésion sociale à la DIV. Nous avons effectué un travail assez pointilleux sur la répartition des territoires que nous jugions prioritaires ; nous avons amorcé une réorientation des crédits fongibles en fonction de la population de ces territoires que nous considérons comme prioritaires.

Le deuxième type de crédits regroupe des crédits attachés à des dispositifs. Ils sont distribués en fonction de la performance des dispositifs présentés lors de l'appel à projet, de leur qualité et notamment en fonction de leur caractère opérationnel ; ils ne sont pas toujours en lien direct avec les difficultés des territoires.

Voilà quelques éléments d'explication. Nous ne sommes évidemment pas totalement satisfaits de cette situation. Mais il faut bien voir qu'elle explique, pour une part, les disparités régionales observées par la Cour.

A propos du creux de 2005, je souhaite simplement souligner que cette année, dans le PLF 2008, le gouvernement a maintenu, pour la troisième année consécutive, l'effort, actant en cela le fait que la politique de la Ville a besoin d'une certaine stabilité, concernant notamment ses moyens, afin de permettre aux acteurs de s'installer dans des actions sans qu'ils doivent se demander chaque année s'ils pourront reconduire ces actions l'année suivante. Le PLF 2008 témoigne de cette stabilité des moyens, ce qui n'avait pas été le cas en 2005, comptant probablement sur la réforme de la DSU qui n'avait alors pas complètement atteint son objet. Pour

2006, 2007 et 2008, nous notons en tout cas une très grande stabilité des crédits au niveau du PLF, c'est-à-dire au niveau national. Ce devrait aussi être le cas en 2009 compte-tenu du fait qu'une grande part de ces crédits est contractualisée dans les CUCS.

M. Philippe DALLIER, rapporteur spécial - Je souhaite simplement savoir si nous pouvons disposer de la répartition par département sur laquelle vous avez travaillé, ainsi que de la répartition de l'année antérieure afin d'observer l'évolution.

M. Jean ARTHUIS, président - Nous souhaitons voir aussi quels sont vos critères d'attribution, afin de sentir que cela correspond à des objectifs, des indicateurs, et que cela n'est pas le fruit du hasard ou de l'arbitraire.

M. Dominique DUBOIS - Je veux rappeler que nous sommes partis, pour le budget 2007, d'enveloppes régionales fixées à l'époque par la ministre chargée de la Ville. Elle a adressé cette enveloppe régionale à chaque Préfet de Région, en stipulant qu'elle avait une valeur pluriannuelle. La ministre demandait aux Préfets de contractualiser les crédits dans le cadre des CUCS. Ces derniers portent sur trois ans. Comme le disait M. SAPOVAL, on ne peut pas trop faire varier ces crédits d'une année sur l'autre. Cependant, j'ai demandé aux Préfets de Région, pour 2008, de me proposer des ajustements éventuels, en fonction des besoins et des projets. Fin 2007, nous nous apercevons que certains départements auront consommé tous leurs crédits et auraient pu en consommer plus encore, et que d'autres n'en auront pas consommé la totalité. C'est inévitable, en regard du nombre de départements concernés par la politique de la Ville, soit 95. Certains ajustements peuvent être liés aux besoins, mais aussi à la capacité des acteurs locaux à mettre en œuvre ces crédits et à bâtir ces projets, la politique de la Ville étant une politique contractuelle.

M. Jean ARTHUIS, président – Vous pourrez vous servir de ces crédits pour apurer la dette et faire jouer la fongibilité avec les encouragements du budget. Cela ne doit pas être simple à contrôler non plus. Passons aux relations avec les associations. Nous voyons bien que la Ville est le niveau le plus proche du terrain, et conduire cela au plan national demande un certain talent.

Il s'agit de promouvoir des relations « responsabilisantes ». Mais nous faisons le constat d'une absence d'évaluation des actions conduites par les associations. N'est-ce pas, Mme la Présidente ? De l'argent est versé. Mais les associations possèdent-elles des feuilles de route ? Pour ma part, en tant que président de Conseil général, j'ai pu observer des actions sur le terrain. On me fait passer des conventions pour 250 euros pour des écoles sous prétexte que c'est dans le cadre de la politique de la ville. Nous pourrions probablement simplifier toutes ces procédures, désigner un pilote, évaluer les coûts, etc.

M. Yves-Laurent SAPOVAL - Globalement, nous travaillons à opérer une rationalisation. Les CUCS définissent des programmes d'action assez précis, avec des indicateurs précis et fixés. Cela fait l'objet d'appels à projets s'inscrivant eux-mêmes dans le cadre de cette programmation. On saura à la fin de l'année si on est complètement dans le vertueux. Nous nous acheminons, en tout cas, vers une simplification, une rationalisation et une meilleure évaluation des dispositifs et des actions menées. Nous essayons de sortir d'une politique de la Ville fourre-tout ; c'est la raison pour laquelle nous n'avons pas souhaité faire perdurer les contrats de ville. Les objectifs fixés dans les CUCS doivent être clairement fixés par champ thématique. L'avenir dira dans quelle mesure l'évaluation, elle-même énormément développée dans le cadre des CUCS, permet de connaître les résultats. Le sens m'en apparaît, quoi qu'il en soit, vertueux.

M. Dominique DUBOIS - Les objectifs, pour l'Agence, sont ceux qui sont fixés par la Cour des comptes : pouvoir aller plus vite dans les financements, sécuriser, contrôler, évaluer. Comment y parvenir ?

Sur le plan du calendrier de versement des subventions, je ne parlerai pas de l'année 2007, année transitoire, de mise en place. En 2008, à partir du moment où nous votons les crédits en décembre précédant l'année civile, où nous déléguons ces crédits dès le 2 janvier, en tous cas dès la première quinzaine de janvier, et où l'Agence, disposant d'un fonds de roulement, peut d'ores et déjà commencer à payer, rien n'empêchera les Préfets et les maires, s'ils ont lancé leurs appels à projets suffisamment tôt, si, dans le cadre de leur comité de pilotage, ils ont décidé collectivement des actions à financer, rien n'empêchera, dès le premier trimestre 2008, de payer des actions reconnues comme intéressantes au plan de la politique de la Ville. Il n'existera aucun obstacle du côté des procédures mises en place par l'Etat et l'Agence.

En outre, notre orientation consiste bien à aller vers plus de conventions pluriannuelles. Nous en faisons déjà, notamment sur deux sujets : les adultes relais, conventions pluriannuelles de trois ans avec les associations, représentant plus de 80 millions d'euros au niveau national ; les équipes de réussite éducative, contrats triennaux. Cependant, il est vrai qu'il faut beaucoup plus développer ces conventions. Cette orientation a été donnée par le gouvernement, les ministres en charge de la ville, et que, personnellement, je relaie auprès des Préfets ; et nous commençons à voir un développement des conventions pluriannuelles. Il ne faut pas tout rendre pluriannuel, sans quoi il n'existera plus de marge d'adaptation en cours de contrat.

Concernant la question du contrôle, je voudrais rappeler que l'un des intérêts de la mise en place de l'ACSé consiste dans la centralisation, par l'outil informatique, de l'ensemble des actions financées au titre de nos crédits. Nous pourrions déclarer en fin d'année vers quels organismes, dans quel type d'action, sur quel type de thématique et sur quels territoires les crédits de l'Agence ont été affectés. Cela représente un progrès extrêmement important : toutes les actions financées par l'Agence seront répertoriées dans son système d'information, avec des précisions géographiques par territoires et thématiques par organismes. Mais il s'agit d'aller au-delà, sur deux thèmes en particulier :

Le contrôle de l'utilisation des fonds publics : ces derniers sont-ils utilisés à bon escient et selon les bonnes règles. Nous allons développer une politique d'audits annuels des associations, dans un but non seulement de contrôle mais aussi de soutien.

M. Jean ARTHUIS, président - Les associations doivent-elles remplir des conditions de respect de certains principes ? Doivent-elles vous présenter leur bilan, leurs comptes de résultats des documents certifiés chaque année ?

M. Dominique DUBOIS - Oui, tout à fait. C'est d'ores et déjà le cas. Toute action justifie les règles habituelles d'être à jour de l'ensemble de ses obligations. Il existe bien sûr un compte rendu d'utilisation. Mais nous souhaitons aller au-delà de la simple application de ces règles par un développement d'une politique d'audit.

Nous souhaitons aussi aller vers l'évaluation. Nous lancerons celle-ci pour les gros dispositifs que nous gérons : réussite éducative, gros programme en cours de montée en charge, probablement 70 à 75 millions d'euros cette année, plus l'année prochaine ; actuellement, nous savons, ce qui n'était pas le cas précédemment, grâce à une enquête menée auprès de toutes les équipes de réussite éducative, combien d'enfants sont suivis, quel est leur âge, leur sexe, les thématiques d'intervention. Nous allons disposer pour ce programme puis pour les autres d'une batterie d'indicateurs, inexistantes jusqu'alors. Nous ne pouvons pas tout évaluer à la fois ; nous le ferons aussi pour les politiques de santé dans les quartiers, pour les adultes relais, etc.

M. Jean ARTHUIS, président – Nous allons donc commencer à y voir clair.

M. Philippe DALLIER, rapporteur spécial - En tout cas, M. le Président, je crois que nous ne pouvons qu'être satisfaits des réponses proposées par M. le Directeur de l'ACSé. En effet, elles rencontrent les remarques faites par la Cour. Cela dit, je constate qu'il aura fallu deux années, entre les décisions du CIV de 2006 insistant sur la nécessité d'accélérer le versement des subventions aux associations, et la réalité effective, puisque vous déclarez que c'est en 2008 que la situation doit s'améliorer sensiblement. Les auditions ont été menées au premier semestre 2007. Les associations répétaient à ce moment-là ce qu'elles disaient depuis toujours sur la difficulté du versement, le manque de visibilité, etc. C'est une bonne leçon pour nous. C'est deux ans minimum entre la décision prise en CIV et l'application sur le terrain. J'espère que nous trouverons un jour les moyens d'accélérer l'application des décisions.

M. Jean ARTHUIS, président - Vous évoquez là le passé. Désormais, les délais seront infiniment plus brefs, parce que l'appareil d'Etat fonctionne de mieux en mieux.

M. David GRUSON - Je souhaite aller fortement dans le sens de cette remarque. Sur les 13 associations que nous avons rencontrées, ce discours était systématique, quels que soient le département, le quartier et sa configuration, en Seine-Saint-Denis, en Somme ou dans le Rhône. Le discours était récurrent sur les difficultés et le caractère tardif des paiements qui contraignent certaines associations, et surtout les plus petites, fragiles, celles qui disposent des outils de suivi financier les plus rudimentaires. Certaines associations ont été incapables de présenter un bilan ou même des éléments de suivi financier de base. Elles sont les plus vulnérables et sont demanderesses d'outils, d'objectifs dans le cadre d'évaluations, leur permettant ensuite de justifier elles-mêmes de la valeur ajoutée de leurs actions. Il y a aussi ce discours là du côté des associations. Elles sont prêtes à s'inscrire dans ce type de démarche pour montrer qu'elles aussi, dans leurs actions, ont un impact réel sur le quartier.

M. Jean ARTHUIS, président - Dans la convention qui sera passée avec les associations, je pense que l'Etat peut prescrire le respect de certaines règles conditionnant, en quelque sorte, l'agrément des associations.

M. Jean-Marie VANLERENBERGHE, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales - Il ne faut pas oublier qu'il existe des équipes de maîtrise d'œuvre dans les collectivités, les intercommunalités, sur ces politiques. Tout dépend aussi de la qualité de ces équipes. Vous avez évoqué la formation. Il me paraît important d'aider à faire en sorte que ces équipes puissent réellement apporter une aide en termes d'ingénierie à ces associations et qu'elles pratiquent le contrôle. Il faut les responsabiliser. C'est aussi le rôle imparti aujourd'hui aux Préfets chargés de la politique de la Ville, que de contrôler la bonne santé et le bon fonctionnement de ces équipes MOUS. Je pense qu'il faut faire confiance. S'il est un domaine où l'Etat doit faire confiance, déléguer et bien sûr contrôler, c'est en matière de politique de la Ville. En effet, les initiatives sont essentiellement locales. La politique de la Ville a été inventée au niveau local et non pas dans les ministères. Je crois donc qu'il faut continuer en ce sens. C'est la raison pour laquelle je suis tout à fait d'accord pour qu'il y ait des crédits de recherche et d'innovation. Nous avons, chez nous, reproduit une expérimentation menée initialement par le maire de Valenciennes de l'époque, M. Boorlo, consistant à placer un travailleur social dans un commissariat, dispositif que l'on envisage aujourd'hui de développer. Néanmoins, est-il nécessaire que la politique de la Ville soit celle qui paie le travailleur social, en l'occurrence ? En orthodoxie financière, je ne pense pas. Mais c'est utile. Cela a porté ses fruits. Je pense aussi aux dispositifs liés au ministère de la Justice, points d'accès au droit qui ne sont pas financés par le ministère et jouent pourtant le même rôle que les Maisons du droit et de la justice. Je crois qu'il faut laisser une certaine liberté au niveau local, à condition de disposer d'équipes locales solides, capables de contrôler le jeu des associations.

M. Jean ARTHUIS, président - Précisément, ne faut-il pas tendre vers la confiance faite à la Ville, l'intercommunalité et leurs représentants, sur la base d'un contrat très clairement défini d'objectifs et de moyens ? A charge pour l'opérateur

local de rendre compte à l'Etat du respect des objectifs, d'observer que les diligences sont bien conformes à la déontologie que nous entendons suivre. La difficulté réside dans ce que certaines communes sont confrontées à des problèmes dans leurs quartiers, appelant des moyens dont elles ne disposent pas. M. MORAUD fait fonctionner son ordinateur ; un grand coup de pouce est donné à la DSU ; comme il n'y a pas assez d'argent, les financements seront à la charge des Départements qui auront une moindre compensation sur le foncier non bâti exonéré jusqu'à présent ; le financement sera pris sur la DCTP, c'est-à-dire les intercommunalités percevant une taxe professionnelle unique, pour pouvoir ménager de la DSU. Mais à chaque fois, le problème consiste à savoir comment le volume de crédits est réparti entre les différentes collectivités territoriales, avec des paramètres nécessitant toute l'expertise de M. MORAUD pour que leur résultat ne suscite pas une révolte dans tout le pays. Nous ne comprenons même plus ce que nous faisons. Il doit exister à peu près 800 paramètres. Alors, on fait des amendements pour corriger la situation de telle ou telle ville. Tout cela est à la limite du raisonnable. En outre, piloter tout de Paris ne doit pas être simple. Peut-être pouvez-vous transférer un peu plus, à travers des protocoles de reddition de compte suffisamment clairs.

M. Yves-Laurent SAPOVAL - Cela est déjà possible, et ça l'était dans le cadre des contrats de ville ; il s'agissait de déléguer de l'argent aux collectivités, par des mandats de gestion. Les GIP pouvaient le faire, qui ont été largement développés dans le cadre de la politique de la Ville. Cela dit, le principe de la politique de la ville repose sur une discussion conjointe entre l'élu, maire ou président d'EPCI, et l'Etat ; elle doit rester fructueuse et rester l'objet d'une programmation annuelle. Il ne s'agit pas de s'engager dans des mécaniques d'habitude, faisant parfois perdurer des situations qui ne sont pas souhaitables.

M. Jean ARTHUIS, président - Nous allons tenter de conclure. M. DALLIER, aviez-vous des observations à formuler ?

M. Philippe DALLIER, rapporteur spécial - Non, si ce n'est sur l'efficience de la politique.

M. Jean ARTHUIS, président - M. DUBOIS n'avait peut-être pas terminé ?

M. Dominique DUBOIS - Deux mots. Notre Agence est effectivement une agence centrale, nationale, mais elle n'est pas centralisée dans son organisation, puisque le Préfet est l'ordonnateur secondaire des crédits de l'Agence. Dans le domaine de la politique de la Ville, nous gérons peu de crédits au niveau national. En outre, sur la question de la gestion par la collectivité territoriale des crédits de la politique de la Ville, cette possibilité est ouverte dans le cadre de la gestion des crédits de l'Agence. Soit le Préfet peut gérer dossier par dossier, en quelque sorte. Soit, au contraire, il peut s'entendre avec la collectivité territoriale, notamment lorsqu'il existe un groupement d'intérêt public pour mutualiser les crédits. Ces deux

possibilités existent, mais il est vrai qu'actuellement la mutualisation des crédits, si elle existe, reste marginale. Il faudra certainement avoir un débat sur sa promotion, son développement.

M. Jean ARTHUIS, président - Pour ma part, je pense que nous pouvons mutualiser, faire confiance et prendre ensuite le temps d'évaluer ce qui a été fait. Peut-être est-ce aussi bien que de vouloir tout mettre a priori dans des cases. Cela est vrai aussi pour la politique de l'emploi. Il est quelque peu vain de voir le ministre produire une circulaire tous les trois mois pour expliquer ce qu'il faut faire. Il faut fixer des objectifs, déléguer les crédits existants et rendre compte des usages qui en auront été faits, et enfin se donner les moyens pour rendre compte de l'évaluation de la santé de la population en cause au plan social, au regard de l'emploi et de différents paramètres aussi objectifs que possible.

Nous allons conclure, si vous le voulez bien. Il s'agit d'une audition extrêmement encourageante, partant de constats parfois sévères établis par la Cour. Mais nous avons compris que votre examen, Mme la Présidente, est intervenu à un moment où la maison était quelque peu en chantier ; il n'était dès lors pas aisé de prendre une photographie, puisque cela bougeait en tous sens, étant donnée la mise en place de nouvelles dispositions. La situation est en voie de stabilisation. Le ministère souhaite que cette politique soit éphémère. Les agences vont clarifier leurs politiques ; ceci fera l'objet de contrats d'objectifs et de moyens. La coordination restera une prérogative de la DIV. Les rôles seront plus clairement précisés. Les moyens seront suffisants pour ne pas avoir d'arriérés et de dettes créant des crispations chez les associations – même si les crispations étaient limitées, dans la mesure où les municipalités faisaient l'avance. N'est-ce pas M. DALLIER ?

M. Philippe DALLIER, rapporteur spécial – Sur le FIV investissement, oui. Les associations, c'est autre chose.

M. Jean ARTHUIS, président - Tout cela est très encourageant et prometteur.

M. Philippe DALLIER, rapporteur spécial - Il est vrai que nous avons besoin d'y voir clair. Le risque, en matière de politique de la Ville, consiste à jeter le bébé avec l'eau du bain. Certains sont tentés de dire que cela coûte trop cher. A ceux-là, j'ai envie de dire : s'il n'y avait rien, combien cela coûterait-il ? Je pense que c'est aussi une question qu'il faut se poser. Mais il est vrai que parce que nous n'y voyons pas assez clair, beaucoup d'interrogations surgissent. Votre rapport est très important pour nous ; j'en remercie la Cour. Nous avons besoin que l'Etat nous livre des données fiables, vérifiables. 4 milliards d'euros ont été évoqués. Peut-être s'agit-il de plus, ou de moins. Il faut vraiment fournir un effort. En tout cas, le document de politique transversale constitue une avancée, mais il n'est pas suffisant. Il faut que vous fassiez un effort très significatif pour nous éclairer sur les crédits spécifiques et crédits de droit commun. C'est fondamental pour nous. Pour le reste,

comme vient de le dire M. le Président, des avancées ont été notées. Ce rapport est donc en demi-teinte, avec un aspect quelque peu sévère que, j'espère, ceux qui le reprendront ne retiendront pas uniquement.

M. Jean ARTHUIS, président - Pour vous rassurer, Mesdames et messieurs, notre pratique consiste à procéder en plusieurs temps : il s'agit, tout d'abord, demander une enquête à la Cour ; ensuite, il s'agit d'une audition pour suite à donner ; enfin, intervient une audition de suivi. Nous pourrions donc nous revoir dans un an. Ce sera l'occasion d'exprimer tous les progrès qui auront été constatés et, en quelque sorte, de nous rendre compte de votre action.

En l'absence d'autres remarques, la séance est levée à 19 h 30.

ANNEXE 1 :

**COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA
COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR LA GESTION
DES CREDITS D'INTERVENTION DE L'ETAT AU TITRE DE
LA POLITIQUE DE LA VILLE**



Le Premier Président
PA 49694/1



Paris, le - 2 OCT. 2007

Monsieur le Président,

Par votre lettre du 3 octobre 2006, vous avez demandé à la Cour des Comptes de procéder à une enquête sur la gestion des crédits d'intervention de la politique de la ville, en application de l'article 58-2° de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Le champ de ce travail avait été, ainsi que je vous l'indiquais dans ma lettre du 12 janvier 2007, précisé en accord avec M.M. les Sénateurs Philippe DALLIER et Roger KAROUTCHI, rapporteurs spéciaux du budget « ville et logement ».

J'ai l'honneur de vous communiquer, ci-jointes, les observations de la Cour dont les principales conclusions vous sont ici présentées.

1- La Cour a, d'abord, analysé le cadre géographique des interventions de l'Etat. La politique de la ville se caractérise par une territorialisation de ses actions, qui se déploient dans des « zones d'intervention » issues d'une géographie prioritaire. Ce principe de territorialisation, ainsi que le relevait la Cour dans son rapport public particulier de 2002¹, a donné naissance à deux géographies prioritaires :

- Une « géographie législative et réglementaire » fondée sur un zonage dont les principes ont été définis par la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du Pacte de relance pour la ville. Ce zonage induit un « effet de fixation » lié au caractère figé du découpage des zones urbaines sensibles (ZUS) et des zones de redynamisation urbaine (ZRU). Il n'existe pas, dans ces conditions, de véritable chemin de retour au droit commun, les sorties du dispositif n'étant qu'exceptionnelles. *A contrario*, le périmètre couvert par les zones franches urbaines (ZFU) a connu une extension rapide qui risque, à terme, d'affecter l'effet incitatif du dispositif. La mise en oeuvre d'une procédure de révision périodique du classement en ZUS et ZRU et la stabilisation du périmètre des ZFU renforceront l'impact de ce zonage, dans une logique de concentration sur les territoires prioritaires.

- Une « géographie contractuelle », plus souple, matérialisation du partenariat local de l'Etat et des collectivités territoriales. Cette géographie s'est appuyée successivement sur les contrats de ville – avec une première génération sur 1994-1999 et une seconde sur 2000-2006 – puis, à partir de 2007, sur les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS). La pertinence de ce cadre d'intervention peut également être interrogée. Le passage aux CUCS s'est opéré sans évaluation nationale préalable de la seconde génération des contrats de ville. Cette évolution a entraîné une démultiplication du nombre de contrats², à l'encontre de l'impératif de simplification du cadre contractuel que la Cour avait fortement mis en exergue dans son rapport public particulier de 2002.

¹ La politique de la ville, rapport public particulier, février 2002.

² De 247 pour la dernière génération de contrats de ville à 495 CUCS programmés au 1^{er} mai 2007

2- Il ressort, ensuite, de cette enquête que le pilotage des interventions de l'Etat au titre de la politique de la ville n'a pas encore trouvé son point d'équilibre.

La politique de la ville se caractérise par sa dimension interministérielle, dont l'organisation pourrait être rendue plus rationnelle tant au niveau national, qu'au niveau local.

Au niveau national, la continuité de l'interministérialité gagnerait à être mieux garantie. La création de deux opérateurs, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) puis l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, (Acsé) devraient, en outre, conduire la Délégation interministérielle à la ville (DIV) à se recentrer sur ses fonctions d'administration de mission et le transfert de compétences au profit de l'Acsé doit être rapidement mené à son terme.

Le pilotage local doit devenir plus lisible : le rôle des préfetures de région dans la coordination interministérielle doit, en conséquence, être conforté et l'articulation avec les directions régionales de l'Acsé clarifiée. La cohérence dans l'action des services de l'Etat implique, en outre, la définition préalable de critères clairs de répartition des enveloppes régionales, en fonction des problématiques urbaines des territoires.

3- La Cour a également établi un panorama des interventions de l'Etat, qui représentent plus de 4 milliards d'euros. Deux formes d'interventions – directes et indirectes – peuvent être distinguées :

- Au sein des interventions directes, retracées sur le titre VI du budget de l'Etat, les « crédits spécifiques » peuvent être distingués des « crédits de droit commun »³. La Cour avait souligné, dans son rapport public particulier de 2002, le caractère limité des procédures de coordination des politiques de droit commun et, en parallèle, le développement peu maîtrisé de dispositifs spécifiques de la politique de la ville. Ce constat reste fondé aujourd'hui.

- L'intervention indirecte de l'Etat s'effectue à travers la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS), qui s'élève à 880 M€ en 2006. Concours financier aux collectivités territoriales, la DSU-CS est une composante de la dotation globale de fonctionnement (DGF). La réforme de la DSU-CS de 2005 n'est pas dépourvue d'ambiguïtés de principe et de difficultés de mise en œuvre avec, en particulier, un effet amplificateur des imperfections du zonage de la politique de la ville. Par les effets de distorsion qu'elle induit, la réforme de la DSU-CS incite à la révision de ce zonage, qui ne peut aller sans la mise en œuvre parallèle d'une stratégie de mobilisation des politiques de droit commun.

4- Les associations sont au cœur de la politique de la ville, qui repose en grande partie sur leur action quotidienne. S'agissant de la gestion des subventions de l'Etat aux associations, la Cour a souligné la nécessité de promouvoir des relations responsabilisantes en développant : les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens ; des procédures permettant de pallier le caractère tardif des paiements ; l'évaluation des actions menées et le contrôle des structures. Cette responsabilisation peut très largement être impulsée sur la base de textes d'ores et déjà préexistants.

³ Les « crédits spécifiques » recouvrent les interventions de l'Etat mises en œuvre dans le cadre du programme n° 147 « *Equité sociale et territoriale et soutien* ». Ils représentent, en 2006, 670 M€ en autorisations d'engagement et 750 M€ en crédits de paiement. Les « crédits de droit commun » sont composés de crédits de l'Etat ne figurant ni sur ce programme n°147 ni sur le programme n° 202 « *Rénovation urbaine* » mais finançant des actions menées en direction des zones d'intervention de la politique de la ville. Ces crédits étaient estimés, en dépit de grandes difficultés d'évaluation précise, à 2,6 Md€ en 2006.

5- Les analyses de la Cour sur l'impact des interventions de l'Etat ont mis en évidence des progrès dans la structuration du cadre d'analyse de la politique de la ville : des objectifs et des indicateurs de résultat ont été définis par la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Les zones urbaines sensibles sont également mieux connues grâce aux travaux de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS).

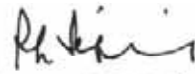
En dépit de ces avancées, l'efficacité et l'efficience de la politique de la ville restent incertaines. Les résultats nationaux des indicateurs suivis par l'ONZUS montrent que les zones urbaines sensibles n'ont pas rattrapé leur retard par rapport aux quartiers hors ZUS, en dépit de l'augmentation significative des moyens consacrés par l'Etat à cette politique. Ce constat général devrait être complété d'analyses d'efficacité locales et thématiques plus fines. Une méthodologie d'évaluation reste à construire en la matière.

Au total, les constats faits dans le cadre de cette enquête rejoignent les analyses plus larges de la Cour sur la gestion des dépenses d'intervention mettant, en particulier, en exergue la nécessité d'une stabilité et d'une lisibilité des dispositifs et le besoin d'un examen renforcé de leur efficacité et de leur efficience.

J'ajoute que la Cour se réserve la possibilité de prolonger ses travaux sur la politique de la ville, et d'en exposer éventuellement le résultat dans un rapport public.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Bien à toi



Philippe SÉGUIN

Monsieur Jean ARTHUIS
Président de la Commission des finances, du contrôle budgétaire
et des comptes économiques de la nation du Sénat
15, rue de Vaugirard
75291 PARIS cedex 06



PA 49694

**COMMUNICATION À LA COMMISSION DES FINANCES,
DU CONTROLE BUDGETAIRE ET DES COMPTES ECONOMIQUES
DE LA NATION DU SÉNAT**

Article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

**LA GESTION DES CREDITS D'INTERVENTION DE
L'ETAT AU TITRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE**

Septembre 2007

**RAPPORT À LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT
SUR LE FONDEMENT DE L'ARTICLE 58°2 DE LA LOLF**

La gestion des crédits d'intervention de l'État au titre de la politique de la ville

PLAN DU RAPPORT

PARTIE I : INTRODUCTION.....	9
PARTIE II : LE CADRE GEOGRAPHIQUE DES INTERVENTIONS DE L'ETAT	15
I. LA GEOGRAPHIE D'ORIGINE LEGISLATIVE ET REGLEMENTAIRE : UN DECOUPAGE FIGE POUR LES ZUS ET LES ZRU, UNE EXTENSION RAPIDE POUR LES ZFU.....	16
A. LES PRINCIPES D'ORGANISATION DE LA GÉOGRAPHIE D'ORIGINE LEGISLATIVE ET REGLEMENTAIRE	16
B. UNE GÉOGRAPHIE FIGÉE POUR LES ZUS ET LES ZRU.....	19
C. UNE GÉOGRAPHIE EN EXTENSION RAPIDE POUR LES ZFU	20
II. LA « GÉOGRAPHIE CONTRACTUELLE » : UN RENOUVELLEMENT PROFOND DONT LES CONSÉQUENCES SONT ENCORE DIFFICILES À MESURER.....	21
A. DES CONTRATS DE VILLE AUX CUCS : VERS UNE PLUS GRANDE NORMALISATION DU CADRE CONTRACTUEL.....	21
B. LA NOUVELLE GÉOGRAPHIE CONTRACTUELLE : UN IMPACT QUI N'EST PAS ENCORE ÉVALUABLE, UNE ARCHITECTURE QUI N'EST PAS ENCORE STABILISÉE.....	23
PARTIE III : LE PILOTAGE DES INTERVENTIONS DE L'ETAT	25
I. LA MULTIPLICATION DES INSTANCES	26
A. LE CONSEIL NATIONAL DES VILLES (CNV) : INSTANCE DE CONSULTATION ET DE PROPOSITION	26
B. LE COMITE INTERMINISTERIEL DES VILLES (CIV) : INSTANCE DE DECISION NON REUNIE DE 2002 A 2005	26
C. L' INSTABILITE DU POSITIONNEMENT DE LA POLITIQUE DE LA VILLE AU SEIN DE L' ACTION GOUVERNEMENTALE	27
D. L'EVOLUTION DE LA DIV : D'UNE ADMINISTRATION DE MISSION A UNE ADMINISTRATION DE GESTION	29
II. LA REPARTITION DES RÔLES ENTRE LA DIV ET LA NOUVELLE AGENCE NATIONALE POUR LA COHÉSION SOCIALE ET L'ÉGALITÉ DES CHANCES (ACSÉ).....	30
A. LES FONDEMENTS DE LA CREATION DE L'ACSÉ	30
B. UN COÛT GLOBAL PLUS ELEVE ET UN TRANSFERT DE MISSIONS ENTRE LA DIV ET L'ACSÉ INACHEVÉ.....	34

III.	LE PILOTAGE LOCAL DES INTERVENTIONS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	37
A.	LES MODALITÉS D'ORGANISATION DES SERVICES DE L'ÉTAT : DÉCLINAISON LOCALE DE L'INTERMINISTÉRIALITÉ.....	37
B.	LE NIVEAU DU PARTENARIAT ENTRE ÉTAT ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : LE DÉVELOPPEMENT DE LA CONTRACTUALISATION INTERCOMMUNALE ET SA REMISE EN CAUSE RÉCENTE	40
IV.	CLARIFIER LE PILOTAGE DES INTERVENTIONS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE.....	43
A.	STABILISER LE PILOTAGE NATIONAL	43
B.	RENDRE PLUS LISIBLE LE PILOTAGE LOCAL.....	44

PARTIE IV : LE PANORAMA DES INTERVENTIONS DE L'ÉTAT..... 46

I.	LES « CREDITS SPÉCIFIQUES » : UN PRINCIPE DE COMPLÉMENTARITÉ NON RESPECTÉ, UNE GESTION INSTABLE ET DISPERSÉE	48
A.	DONNÉES GÉNÉRALES POUR LE PROGRAMME 147 « <i>EQUITE SOCIALE ET TERRITORIALE ET SOUTIEN</i> » : INSTABILITÉ DES MOYENS SUR LA PÉRIODE RÉCENTE, PERSISTANCE D'IMPAYÉS ET APPLICATION PROGRESSIVE DES PRINCIPES DE LA LOLF	49
B.	DONNÉES PAR BÉNÉFICIAIRES DES DÉPENSES D'INTERVENTION DE L'ÉTAT AU TITRE DU PROGRAMME N° 147.....	59
C.	DONNÉES PAR DISPOSITIFS D'INTERVENTION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE.....	62
II.	LA MOBILISATION DES « CRÉDITS DE DROIT COMMUN » : UNE ÉVALUATION À FIABILISER, DES EFFETS DE SUBSTITUTION À CONFIRMER, UNE COORDINATION À RENFORCER.....	73
A.	LES DIFFICULTÉS D'ÉVALUATION DE LA MOBILISATION DES CRÉDITS DE DROIT COMMUN	73
B.	UNE ANALYSE DES EFFETS DE SUBSTITUTION À RENFORCER	77
C.	LA COORDINATION OPÉRATIONNELLE ENTRE DISPOSITIFS DE DROIT COMMUN ET DISPOSITIFS SPÉCIFIQUES	79
III.	LA DOTATION DE SOLIDARITÉ URBAINE ET DE COHESION SOCIALE (DSU-CS) : SOURCE INDIRECTE DE FINANCEMENT EN FORTE CROISSANCE.....	83
A.	PRÉSENTATION DE LA DSU.....	83
B.	LA DSU, INTERVENTION INDIRECTE DE L'ÉTAT AU TITRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	84
C.	LE CADRAGE PLURIANNUEL D'ÉVOLUTION DE LA DSU-CS : UNE FORTE PROGRESSION GLOBALE	85
D.	L'INTRODUCTION DE COEFFICIENTS « ZUS-ZFU » DANS LES CRITÈRES DE RÉPARTITION DE LA DSU-CS.....	86
E.	LES CONSÉQUENCES DE L'APPLICATION DE CES RÉFORMES : UNE PROGRESSION DE LA DSU DES COMMUNES PRINCIPALEMENT COUVERTES PAR DES ZONES D'INTERVENTION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	87
F.	UN DISPOSITIF DE SUIVI DE L'UTILISATION DE LA DSU-CS EN PARTIE INAPPLIQUÉ.....	93

PARTIE V : LA GESTION DES SUBVENTIONS DE L'ETAT AUX ASSOCIATIONS DANS LE CADRE DE TROIS CONTRATS DE VILLE 95

I.	LES ASSOCIATIONS BÉNÉFICIAIRES : UNE GRANDE HÉTÉROGENEITÉ.....	96
A.	DE NOMBREUSES ASSOCIATIONS SUBVENTIONNÉES.....	96
B.	DES ASSOCIATIONS DE TAILLE VARIABLE.....	96
C.	TYPLOGIE DES ASSOCIATIONS EN FONCTION DE LA RELATION AU QUARTIER D'INTERVENTION.....	97
D.	TYPLOGIE EN FONCTION DE L'ACTIVITÉ EXERCÉE	98
II.	DES CONVENTIONS D'OBJECTIFS ET DE MOYENS PEU DÉVELOPPÉES.....	99
III.	UN PROCESSUS COMPLEXE D'INSTRUCTION DES DEMANDES DE SUBVENTION QUI CONDUIT À DES PAIEMENTS TARDIFS AUX ASSOCIATIONS	101
A.	LES DIFFÉRENTES PHASES	101
B.	LES CRITÈRES D'ATTRIBUTION DES SUBVENTIONS	102
C.	LES APPLICATIONS INFORMATIQUES UTILISÉES PAR LES SERVICES DE L'ÉTAT.....	103
D.	UN PAIEMENT TARDIF DES SUBVENTIONS.....	105
IV.	UNE EVALUATION DES ACTIONS MENEES A RENFORCER.....	107
V.	UN CONTRÔLE DE L'EMPLOI DES FONDS LACUNAIRE	108

PARTIE VI : L'IMPACT DES INTERVENTIONS DE L'ETAT : UNE EFFICACITÉ ET UNE EFFICIENCE INCERTAINES..... 111

I.	UN CADRE D'ANALYSE DE L'IMPACT DE LA POLITIQUE DE LA VILLE MIEUX STRUCTURE	112
A.	LA DÉFINITION D'OBJECTIFS ET D'INDICATEURS DE RÉSULTATS POUR LA POLITIQUE DE LA VILLE.....	112
B.	UNE MEILLEURE CONNAISSANCE GLOBALE DES ZONES URBAINES SENSIBLES.....	113
II.	L'EFFICACITÉ DE LA POLITIQUE DE LA VILLE : LE CONSTAT GLOBAL D'UNE ABSENCE DE RATTRAPAGE DES ZUS DOIT ETRE COMPLETE PAR D'AUTRES APPROCHES THÉMATIQUES ET LOCALES.....	115
A.	L'APPROCHE GLOBALE DE L'ONZUS : L'ABSENCE DE RATTRAPAGE	115
B.	DES ÉVALUATIONS TERRITORIALES ET THÉMATIQUES INCOMPLETES.....	117
III.	L'ANALYSE DE L'EFFICIENCE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE : UNE DÉMARCHÉ À CONSTRUIRE.....	122
A.	AU NIVEAU NATIONAL : DES PREMIERS ELEMENTS D'APPRECIATION INSUFFISANTS.....	122
B.	AU NIVEAU LOCAL : L'ABSENCE D'UN SUIVI DE L'EFFICIENCE.....	123

**Lettres de saisine du Président de la Commission des finances du Sénat
et lettre du Premier Président de la Cour des comptes**

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

IVP/nn-n°06-695

Réf. à rappeler :

(A)-CDC-9262

Paris, le 3 octobre 2006

Enreg. le : 05-10-2006

Attrib. . .



COMMISSION
DES
FINANCES

LE PRÉSIDENT


Monsieur le Premier président,

Comme je vous l'avais annoncé, j'ai l'honneur de vous demander, au nom de la commission des finances du Sénat, la réalisation par la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, de cinq enquêtes portant respectivement sur :

- l'évolution des retraites militaires depuis la professionnalisation ;
- la gestion des crédits d'intervention de la politique de la ville ;
- l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC) et les conditions de l'exercice de sa maîtrise d'ouvrage ;
- le service des pensions de l'Etat ;
- la gestion et l'efficacité des remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat et d'impôts locaux.

Comme nous en étions convenus, le champ et la portée de ces cinq enquêtes ont été précisés, en tant que de besoin, au travers de fructueux échanges techniques entre, d'une part, le secrétariat de la commission des finances et, d'autre part, le secrétariat général de la Cour des comptes.

En vous en remerciant par avance, je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de ma parfaite considération.

Très cordialement

Jean Arthuis

Monsieur Philippe SEGUIN
Premier président de la Cour des comptes
13, rue de Cambon
75100 PARIS



Le Premier Président

0147

Paris, le 12 JAN 2007

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), vous avez demandé à la Cour des comptes dans votre lettre le 3 octobre 2006, au nom de la Commission des Finances du Sénat, de réaliser une enquête sur « la gestion des crédits d'intervention de la politique de la ville ».

A la suite des entretiens que vous avez eus avec M. Bernard CIEUTAT, Président de chambre, les magistrats de la Cinquième chambre désignés pour conduire cette enquête, MM. Jean-Pierre BAYLE, conseiller maître, David GRUSON, auditeur, et Mme Marie DAUDÉ, rapporteure, ont rencontré, le 4 décembre 2006, MM. les Sénateurs Philippe DALLIER et Roger KAROUTCHI, rapporteurs spéciaux du budget « ville et logement ». A partir de ces échanges, la Cour se propose de répondre à votre demande la façon suivante.

Le champ de l'enquête sera délimité de trois manières :

- l'enquête ne concernera pas l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) ;
- le volet budgétaire de l'enquête sera limité aux crédits relatifs à la politique de la ville inclus au sein de la mission « ville et logement » ;
- enfin, l'enquête portera sur la période 2002-2006.

Dans ce périmètre, la Cour procédera à deux types d'investigations :

- Elle analysera d'abord la gestion budgétaire des crédits de la politique de la ville. Dans ce domaine, l'enquête portera spécifiquement sur les modalités de répartition des crédits entre les services déconcentrés et d'allocation de subventions aux associations. La Cour comparera les évolutions, dans les zones d'intervention de la politique de la ville, des crédits de droit commun et des crédits spécifiques de cette politique. L'enquête s'attachera particulièrement aux conditions d'utilisation de la dotation de solidarité urbaine (DSU). La Cour examinera le rôle joué par la délégation interministérielle à la ville (DIV), notamment dans ses relations avec la nouvelle Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances.

Monsieur Jean ARTHUIS
Président de la Commission des finances, du contrôle budgétaire
et des comptes économiques de la Nation
Sénat - Palais du Luxembourg
15, rue de Vaugirard
75006 Paris

1.

~~La Cour examinera, notamment sur place, la gestion de ces crédits d'intervention de la politique de la ville à partir de trois exemples de contrats de ville, afin de dégager un certain nombre d'enseignements sur les conditions de réussite de ces interventions. Dans ce cadre, l'enquête s'efforcera notamment de préciser les moyens mis en œuvre par l'État pour coordonner les différentes actions de la politique de la ville sur le terrain, d'apprécier la connaissance qu'en ont les services de l'État, notamment pour celles des collectivités territoriales, et de déterminer de quels moyens ils disposent pour évaluer l'efficacité des actions mises en œuvre.~~

La Cour fera parvenir ses conclusions à la Commission des Finances en septembre 2007, le délai de huit mois courant à compter du 1^{er} janvier 2007, comme cela a été indiqué à la Cour lors de la réunion préparatoire.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Bien à toi.



Philippe SÉGUIN

PARTIE I : INTRODUCTION

1. Le présent rapport fait suite à la demande du Président de la Commission des finances du Sénat adressée à la Cour, en vertu de l'article 58 alinéa 2 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, de réaliser une enquête sur « *la gestion des crédits d'intervention de la politique de la ville* »¹.

2. Cette enquête s'inscrit dans le large champ des dépenses d'intervention de l'État. Selon l'article 5.I. de la LOLF, les « *dépenses d'intervention* » sont regroupées sur le titre VI du budget de l'État. Son contenu est plus large que celui du titre IV de l'ordonnance organique de 1959. Outre les transferts, il inclut des subventions d'investissement et des appels en garantie². Cet ensemble recouvre des formes d'intervention variées : dépenses directes de l'État, subventions à des opérateurs ou encore contributions à des régimes sociaux et de retraites.

Dans son dernier rapport sur les résultats et la gestion budgétaire³, la Cour a souligné que ces dépenses constituent un enjeu majeur pour la maîtrise des dépenses de l'État, compte tenu de leur poids financier : ces crédits s'élevaient, en LFI pour 2006, à 142,7 Md€ en autorisations d'engagement (AE) et à 136,9 Md€ en crédits de paiement (CP), soit plus de 40 % des prévisions initiales du budget général. Dans son dernier rapport sur les finances publiques, elle constatait également les difficultés de cette maîtrise, qui tiennent notamment, à la part très significative des dépenses d'intervention rigides et qui rendent nécessaire un réexamen systématique de l'intérêt et de l'efficacité de ces dépenses.

3. Ce réexamen de l'intérêt et de l'efficacité des dépenses d'intervention est particulièrement complexe dans le cas des dépenses d'intervention de la politique de la ville. Si les difficultés d'appréciation de l'impact de ces dépenses sont nombreuses, un premier obstacle, d'ordre général, tient à l'imprécision de la définition même de la politique en cause. La Cour relevait, dans son rapport public particulier de 2002 consacré à cette politique⁴, le caractère « *équivoque* » de la dénomination « *politique de la ville* », « *dès lors qu'elle ne s'applique pas à toutes les villes ni à toute la ville et qu'elle vise des actions autant sociales qu'urbanistiques* ». Face aux difficultés de définition rencontrées, la Cour retenait alors une approche matérielle en définissant la politique de la ville comme « *une politique de lutte contre l'exclusion, conduite dans un cadre territorial, en faveur de zones urbaines où la précarité sociale est forte, menée par l'État en partenariat contractuel avec les collectivités locales* ».

Si cette définition matérielle apparaît toujours pertinente aujourd'hui, l'article 1^{er} de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation

¹ Lors du lancement de cette enquête, il a été convenu que le point de départ du délai de huit mois prévu à l'article 58^o2 de la LOLF était le 1^{er} janvier 2007.

² Retraces respectivement, jusqu'à présent, sur le titre VI et sur le titre I.

³ *Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire – exercice 2006*, mai 2007, p. 60 et s.

⁴ *La politique de la ville*, rapport public particulier, février 2002.

pour la ville et la rénovation urbaine a introduit une définition de la politique de la ville centrée sur l'objectif qu'elle poursuit. Ce texte dispose, en effet, qu'« *en vue de réduire les inégalités sociales et les écarts de développement entre les territoires, l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs élaborent et mettent en œuvre, par décisions concertées ou par voie de conventions, des programmes d'action dans les zones urbaines sensibles* ». L'annexe 1 de cette loi précise que « *la politique de la ville se justifie par l'objectif de réduction progressive des écarts constatés avec les autres villes ou quartiers, et de "retour au droit commun"*. »

En d'autres termes, la politique de la ville n'est pas, selon cette définition, une « politique des quartiers sensibles » mais une politique visant à réduire l'écart entre les quartiers confrontés à des difficultés économiques et sociales et les autres. Cet écart est aujourd'hui mieux connu grâce aux travaux de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS).

Tableau n° 1 : Quelques indicateurs sur l'écart entre les zones urbaines sensibles (ZUS) et le reste du territoire

Indicateur	ZUS	Moyenne nationale
Taux de chômage des 15-59 ans (en 2005)	22 %	10 %*
Taux de chômage des 15-24 ans (en 2005)	42 %	23 %*
Revenu fiscal moyen par unité de consommation (en 2002)	10 540€	17 184€
Taux de réussite au brevet (juin 2005)	68 %	81 % (France hors ZUS)
Elèves en retard de deux ans ou plus en 6 ^e	6 %	3 % (France hors ZUS)

* Autres quartiers de l'agglomération

Source : Observatoire national des zones urbaines sensibles, rapport 2006

Si la définition de la loi de 2003 clarifie le projet de la politique de la ville, elle introduit également un degré de complexité supplémentaire pour son évaluation dans la mesure où elle implique de resituer l'appréciation de l'impact des actions menées par rapport à cette référence au « droit commun ».

4. Les difficultés soulevées n'en diminuent pas pour autant la nécessité d'un examen des dépenses d'intervention de la politique de la ville, compte tenu de l'ampleur des enjeux en cause.

En premier lieu, la politique de la ville est un enjeu majeur de débat public, et plus encore à la suite des violences urbaines de la fin de l'année 2005. Ainsi, l'année 2006 a été marquée par un effort important dans le champ de la politique de la ville qui s'est notamment traduit par la tenue, le 9 mars 2006, d'un comité interministériel des villes (CIV)⁵. Les décisions prises en CIV se sont articulées autour de deux axes :

- Un renouvellement des outils de la politique de la ville par le lancement d'une nouvelle contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales⁶ ;
- Des mesures importantes dans les différents domaines d'intervention de la politique de la ville. La loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances a constitué le principal support juridique de ces mesures.

Les enjeux financiers sont, en second lieu, significatifs. Le rapport montrera que plusieurs composantes peuvent être, directement ou indirectement, rattachées à la politique de la ville :

- Les crédits dits « spécifiques » du programme n° 147 « *Équité sociale et territoriale et soutien* » qui s'élevaient, en 2006, à 670 M€ en autorisations d'engagement et 750 M€ en crédits de paiement ;
- Les « crédits de droit commun » mobilisés en direction des quartiers en difficulté, dont l'évaluation est beaucoup plus difficile. Le nouveau document de politique transversale « *Ville* » les estimait à 2,6 Md€ en 2006 ;
- Une composante de la dotation globale de fonctionnement, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, concours financier de l'État en direction de certaines communes urbaines, à hauteur de 880 M€ en 2006. Il est signalé que cette dotation entre dans le champ d'une enquête plus large sur les concours financiers de l'État que conduisent actuellement la Cour et les chambres régionales des comptes.

L'ensemble ainsi défini – hors les crédits consacrés au programme national de rénovation urbaine – représenterait donc une masse financière de plus de 4 Md€⁷.

5. Le présent rapport ne résulte pas d'une enquête générale sur les financements destinés à la politique de la ville.

⁵ Le comité interministériel des villes (CIV), créé en 1984, est « chargé de définir, d'animer et de coordonner les politiques relevant de la responsabilité de l'État et destinées à favoriser la solidarité sociale en ville, à lutter contre l'insalubrité et à développer l'innovation pour améliorer le cadre de vie urbain » (article 1^{er} du décret n° 84-531 du 16 juin 1984).

⁶ Les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) se sont substitués aux contrats de ville.

⁷ Un tableau de synthèse issu de l'état récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville est annexé au présent rapport.

- Une telle enquête aurait, en effet, impliqué une analyse des financements des collectivités territoriales, des dispositifs communautaires⁸ et des autres financements mis en œuvre pour cette politique. Le présent rapport ne concerne que les financements de l'État.

- Il a été convenu avec la commission des finances du Sénat que le champ de l'enquête n'inclurait pas les subventions de l'État à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)⁹. Cependant, il convient de relever d'emblée que la gestion des crédits d'intervention de la politique de la ville a été transformée depuis 2002 à la suite de la création de deux opérateurs qui en représentent désormais l'essentiel : l'ANRU et la nouvelle Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSÉ). Leur création a eu un impact plus général sur l'organisation des services de l'État dans le domaine de la politique de la ville.

- Les allègements de charges sociales applicables dans les zones d'intervention de la politique de la ville ne sont envisagés que sous l'angle de leur place dans la gestion globale des crédits d'intervention de la politique de la ville. Saisie par la Commission des finances de l'Assemblée nationale sur le fondement de l'article 58-2° de la LOLF, la Cour avait examiné, en 2006, l'exonération dans les zones franches urbaines (ZFU) dans le cadre de son enquête sur *Les exonérations des charges sociales en faveur des peu qualifiés*¹⁰. Une nouvelle saisine de la Commission des finances de l'Assemblée nationale conduira la Cour à examiner de façon plus spécifique l'impact de ce dispositif.

6. Dans ces conditions, le présent rapport ne saurait constituer, à lui seul, une enquête de suivi du rapport public particulier de 2002, dont de nombreux constats sont encore valides aujourd'hui.

La synthèse du rapport particulier de 2002, produit d'une enquête conjointe de la Cour et des Chambres régionales des comptes¹¹, est présentée en annexe.

7. Le présent rapport ne poursuit pas un objectif d'évaluation d'ensemble de la politique de la ville mais propose un éclairage sur la politique de la ville à partir de la gestion et du pilotage des crédits d'intervention.

⁸ En particulier, des programmes d'intérêt communautaire URBAN dans le cadre du FEDER., Neuf sites de contrats de ville 2000-2006 ont été retenus dans le cadre du programme URBAN II pour un financement global de 96 M€.

⁹ L'ANRU a fait en 2006 l'objet d'un rapport d'information à la commission des finances du Sénat : rapport d'information n° 456 de MM. DALLIER et KAROUTCHI.

¹⁰ La Cour avait considéré, dans ce cadre, que l'impact de la mesure paraissait visible, mais qu'il était difficile de conclure avec certitude, car l'effet d'aubaine n'était pas connu.

¹¹ Cf. annexe au présent rapport.

Pour réaliser cette enquête, la Cour a bénéficié de la collaboration active des administrations centrales concernées et, en particulier, de la délégation interministérielle à la ville et de la direction générale des collectivités locales. L'enquête s'est également appuyée sur des échanges avec les responsables de la nouvelle Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances.

La Cour a souhaité compléter les constats généraux de témoignages d'acteurs de la politique de la ville et de retours sur des expériences de terrain, en particulier sur des sites d'intervention de la politique de la ville dans trois départements :

- les contrats de ville de Clichy-sous-Bois et de Montfermeil en Seine-Saint-Denis ;
- le contrat de ville de Vaulx-en-Velin dans le Rhône ;
- le contrat de ville d'Amiens dans la Somme.

Les deux premiers sites avaient été examinés par la Cour dans son rapport public particulier de 2002. Le troisième a été retenu pour présenter un exemple de mise en œuvre de la politique de la ville dans un département à dominante rurale.

Dans chaque département, les services en charge de la gestion des interventions de l'État au titre de la politique de la ville – préfetures et services déconcentrés – ont été rencontrés. Ils ont apporté un concours précieux à l'enquête.

Les magistrats de la Cour ont également rencontré, avec les chambres régionales des comptes d'Ile-de-France, de Picardie et de Rhône-Alpes, les représentants des communes signataires des contrats de ville plus particulièrement examinés. L'objectif de ces échanges était de recueillir les points de vue de ces collectivités territoriales sur la gestion des crédits d'intervention de l'État et sur la qualité du partenariat mis en œuvre dans le cadre de la politique de la ville.

En réponse à un volet spécifique de la saisine de la Haute Assemblée, la Cour s'est, par ailleurs, plus particulièrement intéressée aux conditions de gestion des subventions aux associations. Ses magistrats ont ainsi rencontré les représentants de treize associations, sur leurs lieux d'intervention dans les quartiers.

Les développements qui suivent mettent l'accent sur les constats transversaux qui se dégagent de ces enquêtes de terrain. Une présentation des trois sites figure en annexe.

8. Dans cette perspective, la gestion et le pilotage des interventions de l'État au titre de la politique de la ville sont présentés successivement sous plusieurs angles.

- La première partie du rapport resitue le cadre géographique de déploiement des interventions de la politique de la ville.

- La deuxième partie présente le pilotage national et local de ces interventions de l'État, ainsi que les évolutions institutionnelles sur la période la plus récente.

- La gestion proprement dite des dépenses d'intervention est, ensuite, abordée par l'analyse des trois « blocs » d'interventions de l'État : crédits spécifiques, crédits de droit commun, DSU-CS (Partie III).

- Le rapport apporte, en outre, un éclairage plus spécifique sur la gestion des subventions de l'État aux associations (Partie IV).

À partir de ces trois thématiques, la Cour dégage, enfin, six axes d'enseignements généraux sur les conditions de réussite des interventions au titre de la politique de la ville (Partie V).

PARTIE II : LE CADRE GEOGRAPHIQUE DES INTERVENTIONS DE L'ÉTAT

La politique de la ville se caractérise par une territorialisation de ses actions, qui se déploient dans des « zones d'intervention » issues d'une géographie prioritaire.

Ainsi que le relevait la Cour dans son rapport public particulier de 2002, ce principe de territorialisation a donné naissance à deux géographies prioritaires pour les interventions de l'État :

- Une géographie d'origine législative et réglementaire s'appuyant sur un zonage dont les principes ont été initialement définis par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du Pacte de relance pour la ville. Ce zonage distingue les zones urbaines sensibles (ZUS), les zones de redynamisation urbaines (ZRU) et les zones franches urbaines (ZFU). En 2007, cette géographie apparaît à la fois figée pour les ZUS et les ZRU et en extension rapide pour les ZFU ;

- Une géographie contractuelle, plus souple, matérialisation du partenariat local de l'État et des collectivités territoriales. Cette géographie s'est appuyée successivement sur les contrats de ville – avec une première génération pour les années 1994 à 1999 et une seconde génération pour 2000-2006 – puis, à compter de 2007, sur les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS). L'impact de ce renouvellement profond de la géographie contractuelle reste difficile à évaluer.

La Cour critiquait, en 2002, l'absence d'harmonisation des critères de définition de ces deux domaines d'intervention. Cette harmonisation n'a pas encore été opérée en 2007, ce qui affecte la lisibilité de la politique de la ville pour les acteurs de terrain.

I. LA GÉOGRAPHIE D'ORIGINE LEGISLATIVE ET REGLEMENTAIRE : UN DECOUPAGE FIGE POUR LES ZUS ET LES ZRU, UNE EXTENSION RAPIDE POUR LES ZFU

A. LES PRINCIPES D'ORGANISATION DE LA GÉOGRAPHIE D'ORIGINE LEGISLATIVE ET REGLEMENTAIRE

1. Le découpage ZUS-ZFU-ZRU

Les interventions mises en œuvre par l'État au titre de la politique de la ville se déploient dans trois zones géographiques prioritaires, définies par l'article 2 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du Pacte de relance pour la ville (loi dite « PRV ») :

- 751 zones urbaines sensibles (ZUS), qui constituent l'unité de base de la politique de la ville ;
- 416 zones de redynamisation urbaine (ZRU) ;
- 100 zones franches urbaines (ZFU).

Le classement d'un quartier dans l'une de ces zones prioritaires emporte des conséquences importantes pour la mise en œuvre et le suivi de la politique de la ville :

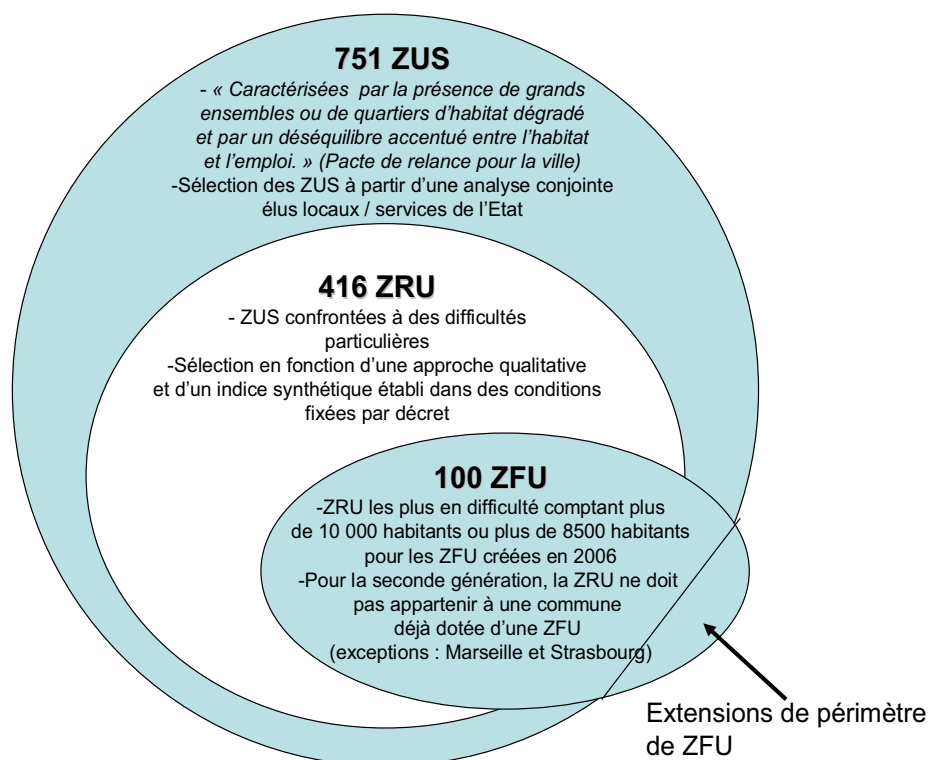
- Il rend éligible à un régime d'exonérations fiscales et sociales¹² ;
- Il exerce un impact significatif, depuis 2005, sur les modalités de répartition de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, concours financier de l'État aux communes¹³ ;
- Par ailleurs, depuis la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, les ZUS constituent l'unité de définition des objectifs et de suivi des indicateurs de résultats de la politique de la ville au niveau national.

Le schéma de la page suivante présente les critères de définition de ces zones et leurs modalités d'articulation. Ces zones s'emboîtent entre elles, à l'exception des extensions récentes de périmètre des zones franches urbaines.

¹² Cf. annexe.

¹³ Cf infra sur la DSU-CS.

Tableau n° 2 : L'emboîtement des zones d'intervention de la politique de la ville



Source : Cour des comptes

2. Les modalités de classement d'un territoire en zone d'intervention prioritaire de la politique de la ville

Après la définition par décret de deux premières listes de zones urbaines sensibles, deux décrets de décembre 1996 ont défini les critères de rattachement aux différentes zones et fixé nominativement la liste des quartiers concernés.

- Le périmètre initial des ZUS résulte d'une sélection conjointe, réalisée par les élus locaux et les services de l'État, de territoires caractérisés par la présence de « *grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi* ». Ce choix ne s'est pas appuyé sur des indicateurs socio-économiques quantitatifs. La liste des ZUS a été fixée par décret en 1996 et n'a été révisée ponctuellement que deux fois depuis cette date¹⁴. La DIV a, cependant, répondu

¹⁴ Les décrets n° 96-1155 et 56 du 26 décembre 1996 fixent la liste définitive des 750 ZUS (dont 34 dans les DOM). Cette liste a été modifiée une première fois par le décret n° 2000-796 du 24 août 2000 intégrant le quartier « Nouveau Mons » (Mons-en-Barceul) à la liste des ZUS et portant à 751 le nombre

sur ce point à la Cour que si les ZUS n'ont pas été créées à partir d'indicateurs socio-économiques, les travaux de l'ONZUS confirment *a posteriori* la validité de ces périmètres à travers la mise en évidence des écarts persistants entre les ZUS et les unités urbaines auxquelles elles appartiennent.

- L'identification des ZRU s'appuie, en revanche, sur un indice synthétique représentatif de leurs difficultés économiques et sociales. Cet indice constitue « *un critère exclusif de sélection, sans toutefois exclure, à la marge, une appréciation qualitative* »¹⁵. Cet indice est défini par le décret n° 96-1159 du 26 décembre 1996, il a été le critère prépondérant de choix pour 90 % des ZRU.

Le calcul de l'indice synthétique utilisé pour la définition des ZRU

Indice synthétique = (Population de la zone considérée * Taux de chômage * Proportion de jeunes de moins de vingt-cinq ans dans la population totale * Proportion de personnes sans diplôme déclaré) / Potentiel fiscal utilisé pour la répartition de la dotation globale de fonctionnement¹⁶

Source de cet encadré : décret n° 96-1159 du 26 décembre 1996

- Les ZFU sont choisies parmi les ZRU de plus de 10 000 habitants – ou de plus de 8 500 habitants pour les ZFU créées en 2006 – présentant les plus fortes valeurs de l'indice synthétique. La liste de ces zones est annexée à la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville. Cependant, la loi précise que d'autres éléments peuvent être pris en compte au-delà du seul indice synthétique : « *la délimitation [des ZFU] est opérée par décret en Conseil d'État, en tenant compte des éléments de nature à faciliter l'implantation d'entreprises ou le développement d'activités économiques* ».

total des ZUS, et une seconde fois par le décret n° 2001-707 du 31 juillet 2001 modifiant le périmètre de la ZUS de Grigny (91).

¹⁵ Source : Délégation interministérielle à la ville, Observatoire national des zones urbaines sensibles, Rapport 2004.

¹⁶ Des coefficients de minoration sont prévus lorsqu'une commune comprend plusieurs ZUS : « *quand une commune dispose sur son territoire de plusieurs zones urbaines sensibles, [le résultat du calcul de l'indice] est multiplié par un coefficient égal à 0,75 lorsque la zone urbaine sensible est classée par ordre décroissant de l'indice synthétique aux rangs 3 et 4 pour cette commune et par un coefficient égal à 0,50 lorsque la zone urbaine sensible est classée aux rangs 5 et suivants* » (article 2 du décret n° 96-1159 du 26 décembre 1996).

3. Une couverture large de la population

Pour la France métropolitaine, la population en ZUS est passée de 4,7 millions en 1990 à 4,6 millions en 1999, soit une baisse de 5 %¹⁷. En dépit de cette baisse, les ZUS représentaient, en 1999, 8 % de la population totale et 7 % de la population active.

Le tableau suivant présente la population dans les zones d'intervention de la politique de la ville.

Tableau n° 3 : La population dans les zones d'intervention de la politique de la ville

Population en ZUS hors ZRU	1 475 726
Population en ZRU	3 196 363
Population totale en ZUS	4 672 089
Population en ZFU	1 587 096

Source : données DIV d'après recensement général de la population 1999. La population en ZFU ne peut être incluse dans le calcul de la population en ZUS totale.

B. UNE GÉOGRAPHIE FIGÉE POUR LES ZUS ET LES ZRU

Onze ans après la loi de novembre 1996, toutes les zones initialement classées en ZUS en 1996 le sont encore en 2007. Dans ces conditions, il est difficile d'affirmer que le classement d'un territoire en ZUS donne accès à un véritable chemin de retour au droit commun. Il existe un « effet de fixation » dans le dispositif.

La définition des ZRU devrait également être actualisée. Le projet annuel de performance 2006 du programme 147 « *Équité sociale et territoriale et soutien* » relève que « *l'actualisation de [l'indice synthétique utilisé pour le classement en ZRU] avec les données disponibles en 2005 (recensement INSEE 1999 et potentiel fiscal 2003) permettrait d'établir que parmi les ZRU de France métropolitaine, 62 d'entre elles pourraient être « déclassées » sur la base du seul indice, tandis que 62 ZUS pourraient être élevées au rang de ZRU* ».

L'« effet de fixation » lié au classement en zone d'intervention de la politique de la ville – qui risque sans doute d'être amplifié par les nouveaux critères de répartition de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS)¹⁸ – pourrait être limité par la mise en œuvre d'une procédure de réexamen périodique du classement dans la géographie prioritaire. Ce réexamen serait l'occasion d'un bilan de l'évolution des différents indicateurs économiques et sociaux à décliner au niveau de la zone d'intervention concernée. La sortie d'un territoire donné du zonage de la politique de la

¹⁷ Source : INSEE, Fiches profil des quartiers d'intervention de la politique de la ville.

¹⁸ Cf. *infra* les développements consacrés à la DSU-CS.

ville pourrait, le cas échéant, être accompagnée d'un mécanisme dégressif d'accompagnement.

C. UNE GÉOGRAPHIE EN EXTENSION RAPIDE POUR LES ZFU

Les ZFU – qui ouvrent l'éligibilité aux exonérations fiscales et sociales les plus importantes – ont connu une augmentation forte de leur nombre. La Cour en dénombrait 44 en 2002, elles sont 100 en 2007¹⁹, à la suite de deux extensions successives :

- Le décret n°2004-19 du 12 mars 2004 délimite 41 nouvelles ZFU, créées en application de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ;
- La loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances et le décret n° 2006-930 du 28 juillet 2006 procèdent à une nouvelle extension du dispositif²⁰ avec :
 - o La création de 15 nouvelles ZFU ;
 - o L'extension du périmètre de 29 ZFU existantes au 1^{er} janvier 2007 ;
 - o La prorogation du régime des ZFU jusque fin 2011 (alors qu'il devait s'éteindre en 2007).

La population en ZFU atteint désormais 1,6 million d'habitants.

Cette extension du périmètre des ZFU n'est pas allée de pair avec un resserrement de celui des ZUS et des ZRU. Cette tendance revient donc à couvrir de plus en plus largement les ZUS et ZRU par des ZFU. Par ailleurs, ce dispositif initialement temporaire tend à devenir permanent. Le risque de cette double évolution est de réduire l'effet incitatif pour le développement économique en réduisant l'avantage comparatif lié au classement en ZFU. En la matière, la DIV a répondu à la Cour que les entreprises s'implantant en ZRU après 2008 ne bénéficieraient plus d'exonération, afin de concentrer les moyens sur les territoires les plus en difficulté. Elle a indiqué, par ailleurs, qu'« *un engagement a été pris devant la Commission européenne de ne plus étendre le dispositif des ZFU* ».

¹⁹ 93 en France métropolitaine et 7 dans les départements d'Outre-mer.

²⁰ Cette extension a été autorisée, en juin 2006, par la Commission européenne au regard du régime communautaire des aides d'État. La Commission des finances du Sénat s'était interrogée sur la compatibilité du dispositif ZFU avec le droit communautaire (Rapport d'information de M. Eric DOLIGÉ, n° 405, annexé au procès-verbal de la séance du 16 juillet 2003). Ce questionnement sur la compatibilité du régime ZFU doit, cependant, être rapproché de la définition que donne la Commission, dans sa communication du 14 juin 2002, des territoires éligibles au programme URBAN : il doit s'agir de « *territoires restreints souffrant de handicaps graves* ». Si cette grille de lecture était reprise par la Commission à l'occasion d'un examen d'une éventuelle nouvelle extension des ZFU, la question de la compatibilité au regard du droit communautaire pourrait être posée à nouveau.

II. LA « GÉOGRAPHIE CONTRACTUELLE » : UN RENOUVELLEMENT PROFOND DONT LES CONSÉQUENCES SONT ENCORE DIFFICILES À MESURER

La mise en œuvre de la politique de la ville repose sur le principe de contractualisation qui reflète sa nature fondamentalement partenariale. Ce cadre contractuel a connu une évolution significative durant la période récente avec le passage des contrats de ville aux contrats urbains de cohésion sociale.

A. DES CONTRATS DE VILLE AUX CUCS : VERS UNE PLUS GRANDE NORMALISATION DU CADRE CONTRACTUEL

Le contrat de ville, passé entre l'État et les collectivités territoriales, engage chacun des partenaires à mettre en œuvre des actions en direction des quartiers en difficulté. Il concerne aussi bien des agglomérations que des villes petites et moyennes et associe d'autres partenaires (organismes de logement social, sociétés de transport notamment).

Alors que la contractualisation dans le champ de la politique de la ville était caractérisée, au début des années 1990, par la multiplication des dispositifs²¹, le comité interministériel de la ville du 12 novembre 1992 a généralisé la formule du contrat de ville, même si d'autres procédures contractuelles ont continué de coexister²². Le choix retenu est de faire, autant que possible, du contrat de ville l'instrument contractuel unique de la politique de la ville. 214 contrats de ville ont été signés pour la première génération de contrats, qui portaient sur la période 1994-1999.

1. La dernière génération de contrats de ville (2000-2006)

La circulaire du 31 décembre 1998 affirme, comme pour la précédente programmation, l'objectif de faire du contrat de ville la procédure unique de contractualisation. Sa durée est fixée à sept ans.

²¹ Conventions de développement social des quartiers (DSQ) dans les contrats de plan État-région concernant 148 sites pour un total de 1,3 million d'habitants ; 296 contrats de développement social urbain ; 136 conventions de quartier ; 130 conventions ville-habitat. En 1991 et 1992 sont respectivement lancés les premiers grands projets urbains (GPU) et les plans locaux de sécurité, contrats conclus entre l'État et les communes en matière de prévention. Durant cette période, 13 contrats de ville sont, en outre, initiés à titre expérimental.

²² PACT urbains, conventions de sortie DSQ, conventions spécifiques à la ville de Paris.

Les contrats de ville 2000-2006 : les chiffres clés

- 247 contrats de ville (25 dans les départements et territoires d'outre-mer et 43 en Ile-de-France), dont 70 % sont intercommunaux (contre 307 pour la génération précédente, dont 40 % intercommunaux). Au total, 2.199 communes sont concernées par le périmètre des contrats de ville.
- Financement des contrats de ville par l'État : 1,37 Md€ (0,53 Md€ pour la génération précédente).
- Financement des contrats de ville par les régions : 0,77 Md€ (0,49 Md€ pour la génération précédente).
- Renouvellement urbain : 50 grands projets de ville en métropole et 2 projets dans les départements d'outre-mer ; 70 opérations de renouvellement urbain. Le financement par l'État du renouvellement urbain s'élevait à 1,19 Md€.

Source de cet encadré : DIV

Les contrats de ville 2000-2006 sont caractérisés par un partenariat plus large que précédemment : conseils régionaux ou conseils généraux, fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD)²³, organismes de logement social²⁴ et caisses d'allocations familiales.

Il est difficile de chiffrer précisément la participation financière totale de l'État dans les contrats de ville 2000-2006, en l'absence d'une évaluation précise des financements de droit commun. S'agissant strictement des engagements contractualisés dans les contrats de plan État-région au titre des crédits ville, ils s'élèvent à 1,4 Md€.

2. Des contrats de ville aux contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)

Anticipant l'arrivée à l'échéance des contrats de ville au 31 décembre 2006, le gouvernement a décidé, lors du CIV du 9 mars 2006, la création d'un nouveau cadre contractuel de la politique de la ville.

Le régime des nouveaux « *contrats urbains de cohésion sociale* » (CUCS) est précisé par deux circulaires du 24 mai et du 15 septembre 2006²⁵. Les CUCS visent à tirer les conséquences de difficultés constatées pour les contrats de ville et prennent en compte une évolution vers une plus grande formalisation du contrat et une meilleure définition des engagements des parties. Ils prévoient une concertation plus approfondie avec les acteurs de terrain ainsi qu'un renforcement du volet suivi et évaluation²⁶.

²³ Signataire de 83 % des contrats de ville en métropole.

²⁴ Un organisme de logement social est signataire du contrat de ville dans 44 % des cas.

²⁵ Circulaires aux préfets du ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement et de la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité.

²⁶ Cf. en annexe, le tableau de synthèse sur les évolutions du régime des contrats entre les contrats de ville et les CUCS.

B. LA NOUVELLE GÉOGRAPHIE CONTRACTUELLE : UN IMPACT QUI N'EST PAS ENCORE ÉVALUABLE, UNE ARCHITECTURE QUI N'EST PAS ENCORE STABILISÉE

Les CUCS ayant été signés au début de l'année 2007, une première évaluation de leur mise en œuvre n'est pas encore envisageable. Cependant, plusieurs facteurs laissent penser que la géographie contractuelle n'a pas encore atteint son point d'équilibre.

1. Un cadre juridique fragile

Les CUCS constituent un instrument d'impulsion politique. En revanche, leur assise juridique est, en l'état, étroite : en effet, ils ne sont portés que par deux circulaires.

2. Une démultiplication du nombre de contrats

Cette nouvelle géographie conduit à un accroissement du nombre de contrats : de 247 pour la dernière génération de contrats de ville à 495 CUCS programmés au 1^{er} mai 2007, soit un quasi-doublement.

Cette multiplication du nombre de contrats va à l'encontre de l'impératif de simplification du cadre contractuel que la Cour avait mis en exergue dans son rapport public particulier de 2002. Elle induit également un risque de complication de procédures d'instruction d'ores et déjà très lourdes pour la mise en œuvre des interventions de la politique de la ville²⁷.

3. La persistance de l'absence d'harmonisation entre géographie étatique et géographie contractuelle

Le rapport d'information du Sénat sur l'avenir des contrats de ville (2005)²⁸ avait proposé de procéder à une révision du zonage ZUS-ZRU-ZFU avant de s'engager dans une nouvelle génération de contrats de ville.

Un tel ordre logique – du cadre national aux déclinaisons contractuelles locales – n'a, cependant, pas été suivi. La redéfinition des ZUS, ZFU et ZRU n'ayant pas été préalablement opérée, le renouvellement de la géographie contractuelle a dû intégrer la nécessité de pallier les imperfections du zonage étatique. La préfecture de Seine-Saint-Denis a, ainsi, indiqué à la Cour que la négociation des CUCS avait permis de dépasser les imperfections du découpage ZUS-ZFU-ZRU et de parvenir à une géographie prioritaire plus conforme à la réalité.

Dans cette perspective, la circulaire du 24 mai 2006 instituant les CUCS prévoit une nouvelle géographie hiérarchisée des quartiers prioritaires des CUCS, classés en catégories 1, 2, 3. Cette géographie repose sur une méthodologie relativement fine

²⁷ Comme le montre *infra* le présent rapport, le partenariat local entre l'État et les collectivités territoriales implique un processus lourd d'échanges, de réunions de comités techniques et de comités de programmation.

²⁸ Rapport 402 de M. Pierre André, fait au nom de la commission des affaires économiques

d'analyse des difficultés économiques et sociales des quartiers à partir des « iris » INSEE²⁹.

Cette nouvelle géographie liée aux CUCS n'a pas vocation, en l'état, à remplacer le zonage ZUS-ZRU-ZFU. La DIV a indiqué à la Cour que « *ces deux géographies, bien qu'appuyées par définition sur des fondements juridiques distincts, n'en forment dans la réalité qu'une seule et unique reflétant les différents niveaux de difficultés urbaines, sociales et économiques auxquels sont confrontés les habitants* ». Cependant, la juxtaposition de systèmes différents d'identification des territoires prioritaires n'est pas facteur de lisibilité pour les interventions de la politique de la ville :

- Le zonage ZUS-ZFU-ZRU avec des critères de classement législatifs et réglementaires ;
- Les trois catégories de quartiers identifiés dans le cadre des CUCS à partir du système IRIS.

La préfecture du Rhône estime, sur ce point, que « *la juxtaposition ou l'empilement de périmètres – quartiers prioritaires non en ZUS, ZUS, ZRU, ZFU, ZEP, GPV-ORU – rend assez peu lisible le zonage d'intervention* ».

Une meilleure articulation gagnerait sans doute à être recherchée en la matière. Cette mise en cohérence devrait notamment viser la concentration des moyens sur les territoires les plus en difficulté. À cet égard, la DIV a précisé à la Cour que les études préalables à cette harmonisation étaient en cours.

²⁹ Les îlots regroupés pour l'information statistique (IRIS) sont les briques de base utilisées par l'INSEE en matière de diffusion de données locales. La France en compte environ 50 800 (50 100 en métropole et 700 dans les DOM). La méthode utilisée consiste à comparer le revenu médian des ménages du territoire analysé (iris INSEE) au revenu médian de l'agglomération (unité urbaine). À l'intérieur des 455 unités urbaines de plus de 10 000 habitants, 2 609 iris ont été sélectionnés. Le seuil de sélection est un écart avec le revenu de l'unité urbaine supérieur à 25 % ou un revenu médian inférieur de 25 % au revenu médian national, soit 11 000 € (ce second critère vise à tenir compte des unités urbaines très décalées par rapport à la moyenne nationale situées dans le Nord et l'Est de la France). Une carte par unité urbaine est alors établie distinguant les iris en fonction de l'écart au revenu médian de l'unité urbaine (cf. l'exemple d'Amiens en annexe).

PARTIE III : LE PILOTAGE DES INTERVENTIONS DE L'ETAT

Le pilotage des interventions de l'État au titre de la politique de la ville n'a pas encore trouvé son point d'équilibre :

- Au niveau national, il se caractérise par la multiplicité des instances et la complexité des processus de prise de décision. Par ailleurs, l'instabilité du contexte réglementaire et administratif rend encore plus difficiles la lisibilité du système et la continuité de son action. Dans ce cadre, la logique de transfert de compétences entre la DIV et l'ACSÉ n'a pas été menée à son terme. La répartition des rôles entre pilotage d'une part et intervention opérationnelle d'autre part n'est que partiellement réalisée.

- Au niveau local, les préfets exercent la coordination interministérielle. Les disparités dans l'organisation de la gestion des interventions laissent, cependant, penser que la politique de la ville n'a pas véritablement trouvé sa place dans l'organisation des services de l'État. De plus, un mouvement de balancier est intervenu sur la période récente pour définir le niveau adéquat du partenariat État-collectivités territoriales : des impulsions ont été successivement données au niveau intercommunal et à l'échelon communal. Ces changements sont source de confusion pour les acteurs de terrain.

I. LA MULTIPLICATION DES INSTANCES

A. LE CONSEIL NATIONAL DES VILLES (CNV) : INSTANCE DE CONSULTATION ET DE PROPOSITION

Placé auprès du Premier ministre, le CNV a été créé par un décret du 28 octobre 1988. Il a fait l'objet de plusieurs réformes dont la dernière qui date du 3 janvier 2002 vise à améliorer la représentativité de l'instance et ses modalités de fonctionnement.

Les modifications introduites concernent trois champs.

- Tout d'abord, le nombre des membres nommés par arrêté du Premier ministre a été porté à cinquante-cinq³⁰, contre quarante précédemment. Le troisième collège, nouvellement créé, comprend quinze représentants d'associations ou organismes concernés par la politique de la ville. Les deux autres collèges sont composés respectivement de vingt-cinq élus locaux ou nationaux et de quinze personnalités.
- Ensuite, une nouvelle section permanente est chargée de la prévention de la délinquance tandis que le thème de la démocratie locale est inscrit parmi les priorités de travail du CNV.
- Enfin, il est prévu que le ministre rende compte une fois par an devant le CNV des suites données à ses avis³¹. Le rapport annuel du CNV précise que cette disposition n'est pas systématiquement mise en œuvre³². Les ministres sont venus exposer un bilan au CNV deux fois en 2005 et une fois en 2006.

Le CNV concourt à la définition de la politique nationale de la ville par ses propositions d'orientations et de projets. Pour mener à bien ses missions, il fait réaliser des démarches d'études et de recherches. Il émet des avis sur saisine du gouvernement ou de sa propre initiative (46 avis depuis décembre 1998). Le CNV ne disposant pas de la personnalité morale, ses dépenses courantes de fonctionnement sont prises en charge par le budget de la DIV (298 000 € en 2005, 132 000 € en 2006, 180 000 € en 2007). Il dispose d'un secrétaire général, de quatre chargés de mission³³ et d'une secrétaire.

B. LE COMITE INTERMINISTERIEL DES VILLES (CIV) : INSTANCE DE DECISION NON REUNIE DE 2002 A 2005

Créé en 1984, le CIV constitue l'organe décisionnel de la politique de la ville. Il arrête les orientations, définit les programmes et répartit les moyens. Il est composé

³⁰ Arrêté du Premier ministre du 6 février 2006.

³¹ Article 4 du décret du 28 octobre 1988 modifié par le décret du 3 janvier 2002.

³² Rapport du Conseil National des Villes pour la période 2002-2005, la Documentation française.

³³ Quatre des cinq personnes affectées au CNV sont mises à disposition par le ministère de l'Intérieur (secrétaire général), le ministère de la Justice (2 chargés de mission) et la Caisse des dépôts et consignations (1 chargé de mission) sans remboursement de la DIV.

d'une quinzaine de ministres et son périmètre évolue en fonction des attributions ministérielles. Il ne constitue pas un comité interministériel permanent avec un secrétariat général dédié comme le Comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD). Son secrétariat général est assuré par le Secrétariat général du Gouvernement.

Tableau n° 4 : Réunions du CIV depuis 1998

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre de CIV	4	2	1	1	0	0	0	0	1
Dont comités présidés par le Premier ministre	2	1	0	1	0	0	0	0	1

Jusqu'en 2001, le Premier ministre a présidé quatre réunions du CIV, qui ont été l'occasion d'annoncer de nouvelles politiques et des financements complémentaires. Ainsi, le CIV du 1^{er} octobre 2001 centré sur la rénovation urbaine a décidé l'affectation d'1,5 milliard d'euros de subventions supplémentaires de 2002 à 2006. Après quatre années au cours desquelles, il n'a pas été réuni, le CIV du 9 mars 2006 a été mis en avant comme un outil de mobilisation de l'action gouvernementale en faveur des quartiers en difficulté et de leurs habitants, dans 5 domaines prioritaires³⁴.

C. L'INSTABILITE DU POSITIONNEMENT DE LA POLITIQUE DE LA VILLE AU SEIN DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE

Un ministre de la ville est nommé pour la première fois en décembre 1990. Depuis cette date et jusqu'à juin 2007, 19 ministres se sont succédé avec un positionnement au sein de l'organisation gouvernementale et un périmètre d'activité variables.

À l'origine, la politique de la ville a été structurée au sein d'un ministère d'État de plein exercice. Puis, se sont succédé des ministres en charge de la ville (2), des ministres responsables de pôles d'activités (7), des ministres délégués (5) et des secrétaires d'État (4). Le périmètre d'activité de la structure gouvernementale est également fluctuant : la politique de la ville est soit individualisée, soit rattachée à un « pôle » social, lui-même évolutif.

³⁴ L'accès à l'emploi et le développement économique, l'amélioration de l'habitat et du cadre de vie, la réussite éducative et l'égalité des chances, la citoyenneté et la prévention de la délinquance, l'accès à la santé

Les ministres en charge de la ville depuis 1990

- Décembre 1990 : M. Michel Delebarre, ministre d'Etat chargé de la politique de la ville
- Avril 1992 : M. Bernard Tapie, ministre de la ville
- Mai 1992 : *M. François Loncle, secrétaire d'Etat à la ville*
- Décembre 1992 : M. Bernard Tapie, ministre de la ville
- Mars 1993 : Mme Simone Veil, ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville
- Mai 1995 : M. Eric Raoult, ministre chargé de l'intégration et de la lutte contre l'exclusion
- Mai 1995 : *Mme Françoise de Veyrinas, secrétaire d'Etat aux quartiers en difficulté*
- Mai 1995 : M. Xavier Emmanuelli, secrétaire d'Etat à l'action humanitaire
- Juin 1997 : Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité
- Mars 1998 : M. Claude Bartolone, ministre délégué à la ville
- Avril 2000 : *M. Guy Hascouët, secrétaire d'Etat à l'économie solidaire*
- Mai 2002 : M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité
- Mars 2004 : M. Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la ville
- Mars 2004 : M. Marc-Philippe Daubresse, ministre délégué au logement et à la ville
- Octobre 2004 : Mme Nelly Olin, ministre délégué à l'intégration, à l'égalité des chances et à la lutte contre l'exclusion
- Juin 2005 : M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement
- Juin 2005 : Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale
- Mai 2007 : Mme Christine Boutin, ministre du logement et de la ville
- Juin 2007 : *Mme Fadela Amara, secrétaire d'Etat auprès du ministre du logement et de la ville, chargée de la politique de la ville*

Le rapport du Sénat intitulé *Un nouveau pacte de solidarité pour les quartiers*, présenté par MM. Alex Türk et Pierre André³⁵, plaide pour une nouvelle gouvernance de la politique de la ville et propose les évolutions suivantes :

- reconnaissance du caractère prioritaire de la politique de la ville par la création d'un ministère d'Etat ;
- regroupement au sein de ce ministère d'Etat des politiques complémentaires, d'aménagement du territoire, de la ville et du logement. Le Sénat présente l'exemple de la gestion des fonds européens pour étayer cette position ;
- maintien du périmètre du ministère d'Etat pour dix ans afin de donner un cadre stable à cette politique et d'en évaluer les résultats.

La Cour partage ces analyses. La création d'un ministère du logement et de la ville en mai 2007 au sein d'un gouvernement resserré constitue une première évolution. D'ailleurs, cette organisation correspond à la mission ministérielle « ville et logement » créée dans le cadre de la LOLF.

³⁵ Rapports du Sénat, n° 49, octobre 2006, Chap. VII, p.111 et suivantes.

D. L'EVOLUTION DE LA DIV : D'UNE ADMINISTRATION DE MISSION A UNE ADMINISTRATION DE GESTION

La délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain (DIV) a été créée par le décret du 28 octobre 1988, qui lui confie trois missions générales dans le domaine de la politique de la ville :

- évaluation, communication et formation ;
- animation des organismes et équipes qui interviennent dans le développement social des quartiers ;
- coordination de la mise en œuvre de nouvelles modalités d'actions concertées.

Le rapport public particulier de la Cour des Comptes de 2002 a mis en avant l'imprécision des textes quant aux missions dévolues à la DIV. Cette dernière s'est ainsi saisie du rôle de conceptrice de la politique de la ville dans un environnement administratif et réglementaire fluctuant. Entre 1988 et 2006, la DIV n'a pas vu son périmètre évoluer et a été dirigée par sept délégués successifs.

Les délégués interministériels depuis 1988

- | | |
|-------------------|-------------------------|
| - Juillet 1988 : | M. Yves Dauge |
| - Août 1991 : | M. Jean-Marie Delarue |
| - Janvier 1994 : | M. Francis Idrac |
| - Novembre 1996 : | M. Jean Daubigny |
| - Juillet 1998 : | M. Claude Brévan |
| - Juillet 2005 : | Mme Anne-Marie Charvet |
| - Août 2006 : | M. Yves-Laurent Sapoval |

L'augmentation des moyens affectés à la politique de la ville a conduit la DIV à jouer un rôle d'administration de gestion des crédits et des nombreux dispositifs spécifiques d'intervention. Un tableau de synthèse de ces dispositifs est présenté en annexe. La partie consacrée au panorama des interventions de la politique de la ville présente les conditions de leur gestion.

La DIV a également créé un réseau autour du centre de ressources national, organisé en 1993, qui a vocation à être un lieu d'information et de capitalisation des connaissances. Il dispose d'un fonds de 12 000 documents. Sa base de donnée *i-ville* accessible aux professionnels et au public est un outil intéressant. Les activités du centre de ressources ont été étendues en 2006 à l'organisation d'actions de formation et de séminaires de professionnalisation des acteurs de la politique de la ville, à la diffusion des connaissances sur la ville et à la valorisation des expériences locales. L'évaluation concrète des activités propres du centre comme de son rôle de coordination des centres régionaux reste toutefois à réaliser.

De cinq en 1999, les centres de ressources régionaux sont passés à 14 en 2006. Le CIV du 9 mars 2006 a de plus souhaité renforcer le réseau en appuyant la création de cinq nouveaux centres. Les centres doivent avoir un ancrage local et leur forme juridique (association, groupement d'intérêt public) comme leur périmètre d'action sont

variables (département, région, interrégion)³⁶. La consultation des sites Internet existants (une dizaine) fait ressortir toutefois l'hétérogénéité de l'offre d'informations et de formations.

II. LA REPARTITION DES RÔLES ENTRE LA DIV ET LA NOUVELLE AGENCE NATIONALE POUR LA COHÉSION SOCIALE ET L'ÉGALITÉ DES CHANCES (ACSÉ)

A. LES FONDEMENTS DE LA CREATION DE L'ACSÉ

La loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances a créé, par ses articles 38 et 39, une Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSÉ) qui est un établissement public national à caractère administratif. Le conseil d'administration de l'Agence comprend 48 membres dont 24 représentants de l'État. Cette agence, nouvel acteur de la politique de la ville, est opérateur de l'État au titre du programme 147 « *Equité sociale et territoriale et soutien* ». Elle a été installée le 19 octobre 2006 par le Premier ministre.

La création de l'agence visait combiner la logique reposant sur le territoire portée par la politique de la ville et l'approche par public sur laquelle s'appuie l'ex-FASILD. L'ACSÉ a été conçue comme le pendant de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) : elle est destinée à piloter les crédits d'intervention, tandis que l'ANRU a pour objet de mobiliser les crédits d'investissement. Toutefois, le contexte est différent car l'ACSÉ procède d'une fusion de structures existantes.

La DIV exerce la tutelle sur ces deux établissements, mais de manière différente. S'agissant de l'ANRU, le ministre chargé de la politique de la Ville (DIV) est seul responsable de la tutelle, alors que l'ACSÉ est placée sous la tutelle conjointe du ministère de la ville et du logement et du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement³⁷. Les modalités techniques de la tutelle de l'ANRU ont fait l'objet d'un contrat d'objectifs et de moyens (COM) entre l'agence et la DIV signé en mars 2006. Une négociation est en cours entre l'ACSÉ et la DIV sur ce sujet avec l'objectif d'avoir signé le COM en fin d'année 2007.

L'ACSÉ a quatre missions principales, dont trois reprennent des politiques existantes :

- la politique de la ville regroupe les crédits d'intervention finançant des actions de terrain qui étaient financées par la DIV ;

- l'intégration et la lutte contre les discriminations comprend les missions conduites par l'ex-Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les

³⁶ Cf. annexe au présent rapport.

³⁷ Pour ce ministère, la tutelle s'exerce par l'intermédiaire de la direction de la population et des migrations.

discriminations (FASILD), à l'exception de l'accueil des primo-arrivants (dispositif du contrat d'accueil et d'intégration), qui est transféré à l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) ;

- la lutte contre l'illettrisme vise à structurer les interventions en articulation avec le GIP Agence Nationale de Lutte contre l'Illettrisme, les programmes régionaux de lutte contre l'illettrisme et les objectifs des directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP).

- le service civil volontaire constitue, en revanche, une mission nouvelle instituée par la loi du 31 mars 2006³⁸. L'objectif est de pouvoir proposer à terme une mission de service civil à 50 000 jeunes volontaires.

La loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 a, en outre, confié à l'Agence la gestion du Fonds interministériel de prévention de la délinquance. En 2007, l'agence a reçu à ce titre une dotation de 50 M€, alimentée en loi de finances rectificative pour 2006 par un prélèvement sur le produit des amendes.

Pour assurer ses missions, l'agence dispose d'un budget annuel pour 2007 de 458 M€³⁹. Le financement provient à hauteur de 68 % (315,3 M€) d'une subvention du programme 147, à hauteur de 24 % (109,1 M€) d'une subvention du programme 104, et à hauteur de 5 % (24,4 M€) d'un remboursement du fonds social européen (FSE).

Le budget de l'agence porte à 99,5 % sur des dépenses de fonctionnement réparties entre :

- les dépenses d'intervention qui représentent 93,6 % du total des dépenses (428,6 M€)
- les frais de structure de l'agence qui se montent à 26,9 M€ soit 5,9 %.

Tableau n° 5 : La répartition des dépenses d'intervention prévues au budget primitif 2007 (en M€)

Dépenses	Montants
Mission politique de la ville	304,5
Mission intégration et lutte contre les discriminations	114,9
Mission service civil volontaire	9
Mission illettrisme	0,2
TOTAL	428,6

Source : budget primitif 2007 de l'ACSE

³⁸ Le décret n° 2006-838 du 12 juillet 2006 détermine la nature du service civil volontaire et le décret n° 2006-1024 du 21 août 2006 ses modalités financières.

³⁹ Source budget primitif 2007 de l'ACSE voté par le conseil d'administration du 19 décembre 2006.

L'organisation interne de l'agence repose sur une structure territoriale. En application du décret n° 2006-945 du 28 juillet 2006 constitutif de l'Agence, les préfets de département sont les délégués territoriaux de l'agence et ses ordonnateurs secondaires pour les programmes et crédits délégués par le directeur général.

Le rapport présenté par M. Laurent Hénart, député, à l'Assemblée nationale⁴⁰ souligne que *« c'est en revanche dans le silence de la loi, qui n'en traite pas, que le décret instaure un échelon régional pour l'agence, distinct de l'échelon départemental et non superposé : l'agence doit avoir des directeurs régionaux, gérant des dotations budgétaires distinctes de celles confiées aux préfets ; des comités régionaux pour la cohésion sociale et l'égalité des chances sont mis en place et adopteront les programmes régionaux de l'agence »*.

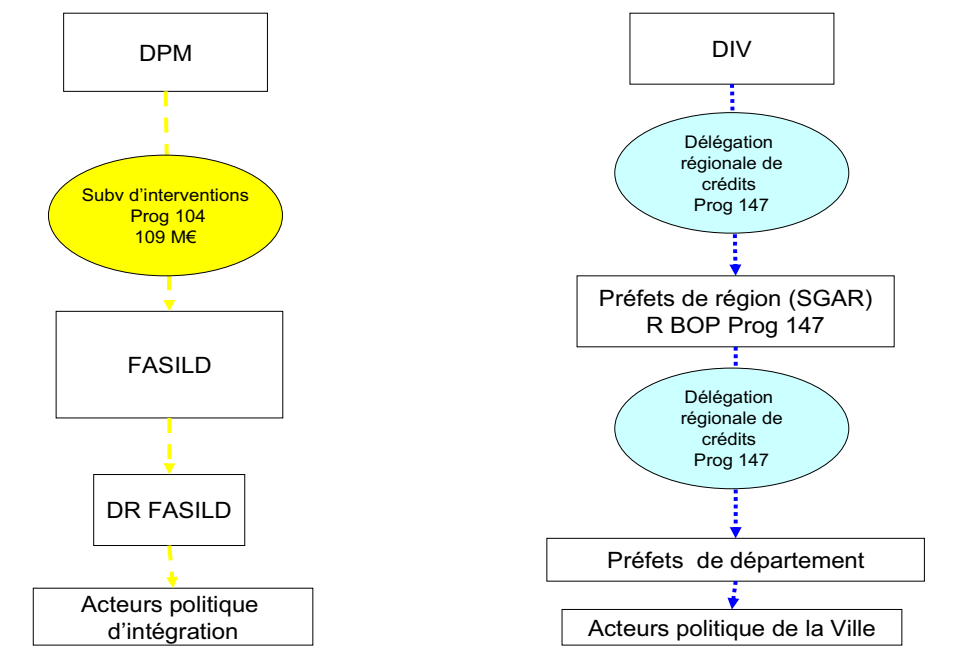
Le directeur régional est nommé par le directeur général après avis du préfet de région. Cet échelon correspond aux anciennes directions régionales de l'ex-FASILD.

Les schémas ci-dessous illustrent en termes institutionnels et de circuits budgétaires, les effets de la création de l'ACSE.

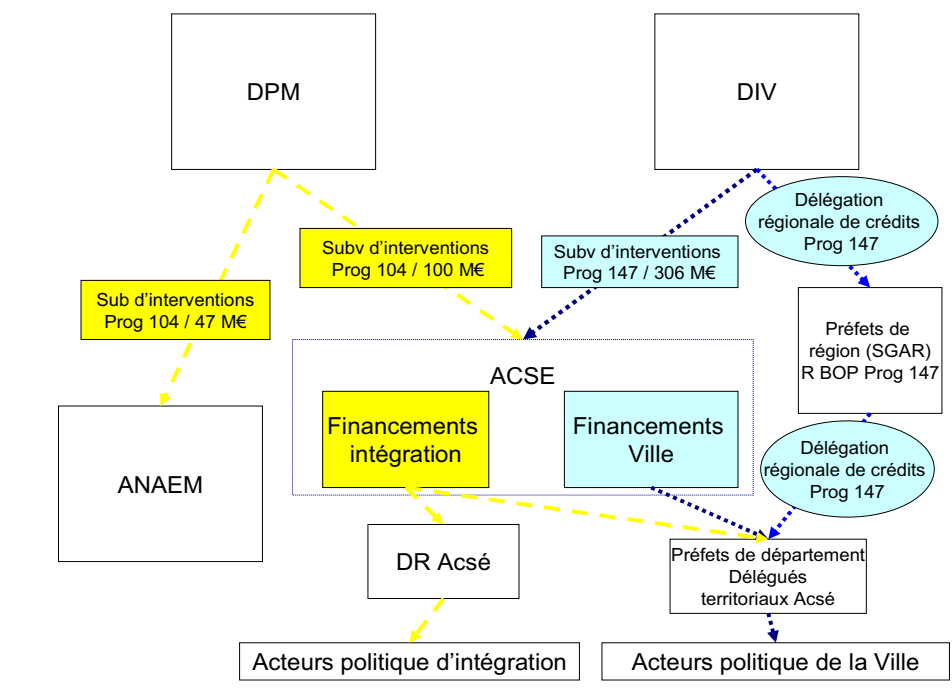
⁴⁰ Assemblée nationale, rapport sur la mise en application de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité de chances, 24 janvier 2007, p.21.

Le contexte organisationnel de la gestion des crédits spécifiques de l'Etat au titre de la politique de la ville

1. Avant la création de l'ACSE



2 -Depuis la création de l'ACSE



Source : Cour des comptes à partir des documents budgétaires et du budget primitif ACSE 2007. Sur les financements intégration de l'Acsé, 19 M€ sont délégués aux préfets de départements et non aux directions régionales de l'Acsé afin d'éviter un double guichet pour les actions financées dans le cadre des CUCS

B. UN COÛT GLOBAL PLUS ELEVE ET UN TRANSFERT DE MISSIONS ENTRE LA DIV ET L'ACSÉ INACHEVÉ

1. Un coût global plus élevé

L'individualisation au sein du budget de l'ACSÉ des moyens de fonctionnement permettant la création de l'agence a évolué dans le temps. Dès l'origine, les moyens du FASILD ont été transférés dans leur totalité (294 ETP). Lors de la préparation de la loi de finances initiale 2007, 20 emplois supplémentaires devaient venir abonder les ressources en personnel de l'ACSÉ afin de constituer l'équipe de direction de l'agence et de mettre en œuvre le service civil volontaire. Le coût net devait correspondre à 8 emplois car 12 restaient financés par transfert de la DIV⁴¹. Après un arbitrage du Premier ministre, l'ACSÉ a finalement bénéficié d'une création nette de 20 emplois pour assurer l'ensemble de ses missions dont une entièrement nouvelle. Au total, le tableau des emplois de l'ACSÉ se monte à 326 ETP.

Tableau n° 6 : Évolution des effectifs (ETP) de l'ACSÉ

	FASILD	LFI 2007 ACSÉ	BP 2007 de l'ACSÉ
Effectifs (ETP)	294	314*	326
Coût global	0	+8	+20

Sources : LFI 2007 ; BP 2007 de l'ACSÉ

* L'effectif autorisé est de 311 emplois mais un dépassement budgétaire a été finalement accepté

La DIV a anticipé cette évolution par un gel d'emplois vacants en 2006. Son effectif autorisé est de 93 ETP et 16 emplois sont vacants en décembre 2006. Le transfert effectif des postes sera réalisé dans le courant de l'année 2007.

Par ailleurs, le recrutement de 32 agents supplémentaires a conduit à la location de 950 m² de bureaux pour un coût total de 460 000 euros annuels.

L'Acsé a fait valoir à la Cour que « *la valeur ajoutée de l'Agence ne se limite pas à une reproduction des pratiques antérieures, mais qu'elle doit aussi apporter des améliorations dans trois domaines clés : l'évaluation, la simplification des procédures et la professionnalisation des acteurs* ». Il conviendra donc de mettre en regard ces prestations nouvelles et les coûts supplémentaires induits par la création de l'Agence.

2. Un transfert de missions et de ressources inachevé

Afin de garantir la réussite de la transition entre la DIV et l'ACSÉ, des mesures temporaires sont maintenues sur l'exercice 2007, ce qui rend complexe la gestion.

⁴¹ PLF 2007, mission ville et logement, Programme 147, p. 77.

Tout d'abord, la DIV a souhaité conserver la gestion de mesures expérimentales déléguées à travers les BOP régionaux (20 M€). Sur 190 M€ de subventions aux associations, 20 M€ ont été conservés par la DIV.

Ensuite, l'ACSÉ dispose du reste des crédits de subventions aux associations, délégués directement aux préfets de département.

Enfin, s'agissant des départements et collectivités d'outre-mer, la DIV conserve la gestion des crédits du programme en 2007 (soit 31,9 M€) et effectuera le transfert à l'agence en 2008.

Tableau n° 7 : Tableau des transferts de moyens entre la DIV et l'ACSÉ

Crédits délégués par la DIV à travers les BOP régionaux	Crédits délégués par l'ACSÉ aux préfets de département	Mesures transitoires
<ul style="list-style-type: none"> - crédits d'investissement - animation régionale - formation des acteurs locaux - centres de ressources - évaluation des CUCS <p><u>Mesures expérimentales :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - travailleurs sociaux dans les commissariats - services d'aide d'urgence aux victimes - points d'accès au droit (généralistes et pénitentiaires) - insertion professionnelle des jeunes sous main de justice* - stages citoyenneté* - accès à la culture et au sport en milieu pénitentiaire* - prise en charge des victimes en milieu hospitalier* - partenariat grandes écoles - équipes emploi-insertion - écoles de la 2^{ème} chance 	<p><u>Au sein des enveloppes départementales :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - financement des actions menées en partenariat (ex-FIV), dont les équipes-projet, les directions de projet et les chargés de mission « prévention de la délinquance » - opérations Ville Vie Vacances - intégration et lutte contre les discriminations (anciens crédits contractualisés du FASILD) - équipes et internats de réussite éducative - ateliers santé-ville <p><u>Selon des modalités spécifiques :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - plans territoriaux de lutte contre les discriminations sur le marché du travail - école ouverte - adultes-relais pour les postes nouvellement créés à compter du 1^{er} janvier 2007, et les postes renouvelés à compter de cette même date 	<ul style="list-style-type: none"> - dans les départements d'outre-mer la DIV déléguera en 2007, l'ensemble des crédits du programme 147 « équité sociale et territoriale » (y compris les crédits adultes-relais, pour l'année entière) ; l'agence interviendra à compter de 2008 - dans les collectivités d'outre-mer, la DIV continuera de financer la politique de la ville, l'agence n'étant pas, selon la loi, compétente pour intervenir - en métropole, les postes d'adultes-relais déjà financés au 31/12/2006 continueront d'être financés par l'État jusqu'au 1^{er} juillet 2007, date à partir de laquelle l'ACSÉ prendra le relais, après passation d'avenants de transfert des conventions - les dossiers engagés en 2006 restant à mandater seront traités via le circuit État habituel et ne concernent pas l'ACSÉ.

* Ces dispositifs seront expérimentés dans les départements dans lesquels a été nommé un préfet délégué à l'égalité des chances ; Cf. circulaire DIV – Justice du 17 juillet 2006

Cette situation transitoire soulève la question du repositionnement de chacune des structures : la DIV sur une fonction de tutelle et de pilotage et l'ACSÉ sur des missions d'opérateur et de gestion. En la matière, la délégation interministérielle à la ville a répondu à la Cour que « *l'année 2007 constitue une année de transition durant laquelle le financement d'un certain nombre de dispositifs a été maintenu, à titre provisoire, à la DIV* ». Elle a indiqué, en outre, que « *ce système, lié à la mise en place volontariste de l'Acsé, ne devrait pas perdurer dans son état au-delà de l'année 2007.* »

À la suite de la création de l'ANRU et de l'ACSÉ, la quasi-totalité des crédits de gestion relève des opérateurs. Dans ce cadre, le ministre a demandé au délégué interministériel à la ville, par une lettre de mission du 30 août 2006, de procéder à une réorganisation de la DIV. Cette dernière retrouve ses attributions originelles d'administration de mission. Elle souligne qu'une large concertation a été engagée. Fin 2006, elle s'est réorganisée autour de trois pôles d'activités :

- un pôle stratégie, observation, ressources ;
- un pôle interministériel, politiques territoriales et innovation ;
- un pôle support.

Toutefois, le nouvel organigramme souligne que les différents secteurs ne sont pas dotés de ressources comparables. Ainsi, seuls quatre agents regroupés au sein du secrétariat de la coordination interministérielle et territoriale sont directement chargés du suivi du pilotage national et local qui recouvre le CIV, l'élaboration du DPT, le secrétariat de la tutelle de l'ANRU et de l'ACSÉ, et les relations avec les services déconcentrés pour les CUCS. À titre de comparaison, sept agents sont affectés au bureau du budget et des affaires financières. Comme souligné précédemment, la DIV continue en effet de gérer des crédits de subventions aux associations en direct.

Dans l'attente de la conclusion du contrat d'objectifs et de moyens fixant les objectifs que la tutelle assigne à l'opérateur et les modalités concrètes de relations entre eux, la conception qu'a la DIV de sa tutelle sur l'ACSÉ reste mal définie. Jusqu'à présent, la tutelle consiste, d'une part, à préparer et à participer au conseil d'administration et, d'autre part, à organiser des réunions hebdomadaires.

L'élaboration du contrat d'objectifs et de moyens fait l'objet d'un travail partenarial qui s'organise avec un comité de pilotage, une équipe projet et un groupe de travail du conseil d'administration. Le premier projet présenté au conseil le 3 avril 2007 reste général et contient peu d'orientations stratégiques. L'objectif affiché de signer le contrat en septembre au vu de l'avancement des travaux semble peu réaliste. Sur ce point, la DIV a répondu à la Cour que le contrat serait « *conclu d'ici la fin de l'année* ».

En parallèle, l'ACSÉ a engagé une réflexion sur son fonctionnement interne. Se pose aussi la question de l'échelon territorial, relais de son action nationale : le préfet de département est le délégué territorial de l'agence et l'ordonnateur secondaire ; or, les directions de l'agence sont régionales et des crédits leur sont également délégués par l'ACSÉ (le volet intégration hors CUCS par exemple), ce qui conduit à un double circuit de financement.

III. LE PILOTAGE LOCAL DES INTERVENTIONS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

A. LES MODALITÉS D'ORGANISATION DES SERVICES DE L'ÉTAT : DÉCLINAISON LOCALE DE L'INTERMINISTÉRIALITÉ

1. Un pilotage de la politique de la ville qui participe du rôle général de coordination interministérielle des préfets

Les préfets doivent coordonner les actions menées par les services déconcentrés de l'État et susceptibles d'entrer dans le champ de la politique de la ville :

- Au niveau régional, la politique de la ville constitue l'une des dimensions du rôle général de coordination interministérielle des préfets de région⁴². Les secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR) comprennent fréquemment des chargés de mission thématiques sur la politique de la ville⁴³ ;
- Au niveau départemental, les préfets exercent également ce rôle de coordination des services déconcentrés intervenant dans le champ de la politique de la ville⁴⁴. Ces services sont nombreux⁴⁵, ainsi que l'a constaté la Cour dans les départements visités, ce qui rend d'autant plus nécessaire l'exercice effectif de cette coordination.

Cependant, au-delà de ce rôle général de coordination, les préfetures exercent également des fonctions de gestion directe des interventions de l'État :

⁴² Aux termes de l'article 2 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements, « *le préfet de région est le garant de la cohérence de l'action des services de l'État dans la région* ». L'article 3 de ce texte prévoit également que « *le préfet de région détermine les orientations nécessaires à la mise en œuvre dans la région des politiques nationales et communautaires de sa compétence* ». L'article 17 du même décret prévoit que le préfet de région a « *autorité sur les chefs des services déconcentrés, les délégués ou les correspondants à l'échelon régional des administrations civiles de l'État, quelle que soit la nature ou la durée de leurs fonctions* ».

⁴³ L'article 8 du décret du 29 avril 2004 précité prévoit que le préfet de région « *est assisté dans l'exercice de ses fonctions d'un secrétaire général pour les affaires régionales* ».

⁴⁴ L'article 9 du décret du 29 avril précité dispose que « *sous réserve des compétences du préfet de région, le préfet de département met en œuvre dans le département les politiques nationales et communautaires* ». L'article 17 du même texte dispose que le préfet de département a autorité « *sur les chefs des services déconcentrés, délégués ou correspondants à compétence départementale* ».

⁴⁵ Directions départementales de l'équipement, de la jeunesse et des sports, des affaires sanitaires et sociales, du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Des services de niveau régional, comme la direction régionale des affaires culturelles ou la délégation régionale aux droits des femmes, peuvent également prendre part à cette coordination départementale.

- Les préfets de région sont très fréquemment responsables des budgets opérationnels de programme régionaux sur lesquels sont gérés, en 2006, les crédits spécifiques de la politique de la ville⁴⁶ ;
- Les préfetures de département assurent en principe la gestion directe de ces crédits spécifiques, sur la base des crédits délégués par les préfets de région et, depuis le début de l'année 2007, par l'ACSE.

Au 31 décembre 2003, la directive nationale d'orientation (DNO) des préfetures estimait à 340 les effectifs des préfetures affectés à la fonction « politique de la ville » au sein de la mission « *cohérence territoriale des politiques gouvernementales* ».

Tableau n° 8 : Les effectifs des préfetures affectés à la fonction « politique de la ville » au sein de la mission « cohérence territoriale des politiques gouvernementales » au 31 décembre 2003.

Catégorie	A	B	C	Total
Effectifs	114	130	96	340

Source : ministère de l'Intérieur - directive nationale d'orientation des préfetures

Selon cette DNO, ces effectifs diminueraient de 40 unités à l'horizon 2010, soit une baisse prévisionnelle de 12 % sur la période 2004-2010.

2. L'organisation du pilotage interministériel au niveau départemental : des modalités différentes résultant du degré d'exposition aux problématiques urbaines

Le mode de pilotage de la politique de la ville évolue en fonction du degré d'exposition du département aux problématiques urbaines.

Dans les départements *a priori* moins exposés aux problématiques urbaines, la coordination est assurée par le secrétaire général de la préfeture, le plus souvent assisté du directeur chargé des politiques interministérielles de l'État.

Le comité interministériel des villes du 30 juin 1998 a réaffirmé le rôle du sous-préfet ville : sous l'autorité du préfet, il donne l'impulsion et la cohérence à l'action des services de l'État. Il est chargé d'organiser la coordination interministérielle locale sur la politique de la ville. Il doit également exercer une fonction de dialogue avec les collectivités territoriales. Dans 31 départements considérés comme étant particulièrement concernés par les problématiques urbaines, 31 sous-préfets ville étaient en poste au 1^{er} janvier 2006.

⁴⁶ Cf. *infra* sur l'organisation budgétaire du programme n° 147 « *Équité sociale et territoriale et soutien* ».

Six préfets délégués à l'égalité des chances ont été nommés dans les départements les plus concernés par les problématiques urbaines⁴⁷. Ils sont en poste depuis le 1^{er} février 2006 dans les départements suivants : Bouches-du-Rhône, Nord, Rhône, Essonne, Seine-Saint-Denis, Val-d'Oise. Dans ces départements, les préfets délégués remplacent les sous-préfets ville.

Dans les trois départements visités par la Cour, le sous-préfet ville (Somme) et les deux préfets délégués à l'égalité des chances (Seine-Saint-Denis et Rhône) exercent effectivement un rôle de dynamisation de la coordination des différents services de l'État intervenant dans le champ de la politique de la ville.

3. L'interministérialité au plus près du terrain : des acceptations différentes du rôle dévolu aux délégués de l'État

Les délégués de l'État assurent un rôle de pilotage de proximité auprès des acteurs des quartiers d'intervention de la politique de la ville.

Les délégués de l'État⁴⁸

La mission de délégué de l'État a été créée et mise en place en 1992 par le préfet du Rhône, étendue en 1996 dans le cadre du pacte de relance pour la ville et généralisée à l'ensemble des territoires en contrat de ville par le comité interministériel des villes du 14 décembre 1999.

Les délégués de l'État sont des fonctionnaires des préfectures ou des services déconcentrés de l'État, en général de catégorie A, mandatés directement par le préfet pour lui rendre compte de la problématique d'intervention de l'État sur un quartier prioritaire de la politique de la ville ou sur un contrat de ville.

À ce titre, ils remplissent une fonction de médiation entre les services de l'État et les partenaires locaux impliqués dans la politique de la ville. Ils doivent représenter l'ensemble des services de l'État sur un quartier. Ils doivent également faciliter la coordination des interventions des services déconcentrés sur le quartier.

Le réseau qu'ils constituent sur un département est coordonné et animé par le sous-préfet chargé de mission pour la politique de la ville ou par le secrétaire général de la préfecture, en charge de la politique de la ville. Ils peuvent percevoir des indemnités, revalorisées par un arrêté du 7 mars 2002.

Le comité interministériel des villes du 9 mars 2006 a conforté leur rôle en décidant qu'un délégué de l'État sera systématiquement désigné dans chacun des quartiers les plus en difficulté.

⁴⁷ Décret n° 2005-1621 du 22 décembre 2005 relatif aux préfets délégués à l'égalité des chances.

⁴⁸ Source de cet encadré : DIV.

Le système des délégués de l'État a été spécifiquement et récemment étudié par le Sénat⁴⁹.

La Cour a constaté, dans les trois départements visités, que le rôle dévolu aux délégués est très variable :

- Une présence dans les quartiers les plus sensibles mais sans intervention directe dans le traitement des dossiers (cas de la Seine-Saint-Denis) ;
- Un maillage dense du territoire départemental et un rôle actif dans la pré-instruction des dossiers (cas du Rhône⁵⁰) ;
- Un modèle intermédiaire dans la Somme : le maillage est relativement dense et le délégué de l'État participe à l'instruction des dossiers sans organiser lui-même la coordination des services déconcentrés.

En dépit de cette disparité, les responsables associatifs interrogés par la Cour portent une appréciation positive sur l'intervention du délégué de l'État. Celui-ci est perçu comme un facteur de proximité avec des services de l'État souvent considérés comme difficilement accessibles.

B. LE NIVEAU DU PARTENARIAT ENTRE ÉTAT ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : LE DÉVELOPPEMENT DE LA CONTRACTUALISATION INTERCOMMUNALE ET SA REMISE EN CAUSE RÉCENTE

1. Une montée en puissance, depuis une dizaine d'années, de l'échelon intercommunal comme niveau du partenariat dans le champ de la politique de la ville

Le besoin d'une approche intercommunale dans le domaine de la politique de la ville est ressenti depuis la fin des années 1980 : la circulaire du Premier ministre du 22 mai 1989 précise, pour la première fois, que les dispositifs de la politique de la ville doivent nécessairement comporter une dimension intercommunale ; la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 sur la mise en œuvre du Pacte de relance pour la ville et les décrets sur la prioritaire du 26 décembre 1996 aboutissent à la création de 51 ZUS intercommunales ; en 1998, le rapport de M. Jean-Pierre SUEUR propose de substituer les contrats d'agglomération aux contrats de ville⁵¹ ; enfin, la circulaire du Premier ministre du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville 2000-2006 incitait au développement de la contractualisation intercommunale.

⁴⁹ Rapport d'information n° 320 de M. DALLIER au nom de la commission des finances « les délégués de l'État pour la politique de la ville : un essai réussi, une transformation toujours en attente ».

⁵⁰ Dans ce département, on dénombre 18 délégués de l'État : 8 agents de la préfecture et 10 agents de services déconcentrés ou d'établissements publics.

⁵¹ « Demain la ville », rapport remis à la Ministre de l'emploi et de la solidarité, La Documentation française, 1998.

Néanmoins, c'est la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale qui a fait de la politique de la ville une compétence obligatoire des communautés d'agglomération, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui ont connu un développement marqué depuis 1999⁵².

La synthèse nationale des évaluations intermédiaires des contrats de ville relevait que « *les contrats de ville qui demeurent communaux correspondent principalement à des petites villes isolées non concernées par [la loi de 1999]* ». Elle constatait toutefois une hétérogénéité des projets d'agglomération en la matière⁵³.

Dans une enquête récente, la DIV a cherché à étudier le rôle désormais joué par les structures intercommunales dans la politique de la ville⁵⁴ :

- Les communautés urbaines et les communautés d'agglomération se déclarent en majorité chefs de file de la politique de la ville sur leur territoire ;

Les EPCI chef de file politique de la Ville sur leur territoire

	CA	CC	CU	SAN	Total
Répondants	104	41	12	2	159
OUI (en %)	51	20	67	100	45
NON (en %)	49	81	33	0	55
Total (en %)	100	100	100	100	100

Lecture : 51 % des CA répondantes se considèrent comme chef de file de la politique de la ville sur leur territoire.

Source : étude DIV-Conjuguer.

- L'intercommunalité est considérée comme apportant une valeur ajoutée pour les quartiers sensibles dans les domaines de l'habitat et du logement, de l'emploi et de la formation, du développement économique et des transports ;
- Cette implication dans la politique de la ville est, cependant, fonction de l'intégration communautaire et l'ancienneté de l'EPCI. Les intercommunalités dotées d'un contrat de ville sont fréquemment les plus anciennes et les plus intégrées ;
- La solidarité intercommunale en direction des communes relativement défavorisées se manifeste d'abord en dehors du champ de la politique de la ville. La dotation de solidarité communautaire (DSC) est, en effet, la solution de péréquation la plus utilisée par les EPCI interrogés⁵⁵.

⁵² Rapport public particulier des juridictions financières sur *L'intercommunalité*, novembre 2005.

⁵³ Synthèse nationale des évaluations intermédiaires des contrats de ville, p 10 et 11.

⁵⁴ Délégation interministérielle à la ville, *Politique de la ville et intercommunalité*, mars 2007. La méthodologie de cette enquête, qui repose sur un questionnaire diffusé aux EPCI, induit, toutefois, un risque de surestimation du rôle des intercommunalités.

⁵⁵ La DSC est une charge facultative, sauf en ce qui concerne les communautés urbaines pour lesquelles elle est obligatoire. Il s'agit d'un reversement aux communes, dont le montant et les critères de répartition sont fixés par l'assemblée délibérante dans une perspective de péréquation. Depuis la loi du 13 août 2004, les critères de répartition fixés par le conseil de l'EPCI tiennent compte « prioritairement » de

Dans les trois départements visités, la Cour a pu constater l'intérêt d'une approche intercommunale sur différentes questions : le désenclavement des quartiers par leur raccordement aux réseaux de transports est, ainsi, apparu comme un enjeu prioritaire. Par exemple, depuis le « Plateau » de Clichy-Montfermeil, les temps de parcours vers les principaux pôles de services et d'emplois sont très élevés : 1h vers Marne-la-Vallée, 1h10 à 1h30 vers le centre de Paris, 1h20 pour la Défense et jusqu'à 1h30 pour la plate-forme de Roissy.

Cependant, la dimension intercommunale de la politique de la ville se positionne de façon sensiblement différente d'un site à l'autre :

- À Vaulx-en-Velin, l'action intercommunale se situe dans une logique de péréquation des moyens au sein d'un vaste ensemble, la communauté urbaine de Lyon ;
- À Amiens, la politique intercommunale de la ville vise, en particulier, à permettre la prise en compte des problématiques de quartiers ne se situant pas sur le territoire de la commune d'Amiens, qui concentre l'essentiel de la population en ZUS ;
- À Clichy-Montfermeil, le besoin d'une dimension intercommunale de la politique de la ville est justifié par la topographie même du grand ensemble, à cheval sur les deux communes.

2. Vers une remise en cause de cette évolution ?

Deux évolutions récentes peuvent être considérées comme peu cohérentes avec l'affirmation de l'échelon intercommunal comme niveau du partenariat :

- D'une part, les nouveaux CUCS sont conclus en priorité au niveau communal. Une circulaire du délégué interministériel à la Ville aux préfets de région et de département, du 1^{er} février 2007, relève d'ailleurs « *les difficultés rencontrées dans certaines agglomérations pour faire prendre en compte les CUCS par les EPCI concernés* ». À Clichy - Montfermeil, la Cour a constaté que trois documents étaient en préparation : un CUCS pour Clichy (signé le 19 mars 2007), un CUCS pour Montfermeil et un CUCS intercommunal⁵⁶.
- D'autre part, la DSU-CS est attribuée par l'État au niveau communal. Or, la progression forte constatée pour les communes comportant une part importante de leur population en ZUS ou en ZFU peut induire, en retour, une modification de l'équilibre des interventions de la commune et de l'intercommunalité dans le champ de la politique de la ville. Ce niveau de

l'importance de la population et du potentiel fiscal par habitant. Cette dotation prend peu en compte le zonage d'intervention de la politique de la ville : ainsi, aucun EPCI interrogé dans l'enquête de la DIV n'a retenu le poids de la population ZUS comme facteur de calcul de la DSC.

⁵⁶ En préparation l'un et l'autre lors de la visite de la Cour.

versement de la DSU est lié à la nature de cette dotation, composante de la DGF. Une modification de ce niveau de versement ne pourrait intervenir sans une réflexion préalable sur l'architecture d'ensemble des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales. La Cour et les chambres régionales des comptes apporteront leur contribution à cette réflexion à l'issue de l'enquête qu'elles réalisent en commun sur ce thème.

Dans son rapport public particulier de 2005 sur *L'intercommunalité*, la Cour soulignait, dans le cas de « *l'intercommunalité de projet* » dont relève la politique de la ville, une « *impression de confusion [correspondant] à une réalité qui se caractérise par une articulation difficile des objectifs et des compétences ainsi que par une coordination imparfaite des acteurs* ». Dans cette perspective, la Cour ne peut que relever le manque de cohérence de ces impulsions données successivement à l'échelon intercommunal puis au niveau communal comme lieu du partenariat en matière de politique de la ville. Elles ne contribuent pas à la stabilité dans le temps du pilotage local de la politique de la ville⁵⁷.

IV. CLARIFIER LE PILOTAGE DES INTERVENTIONS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

À la suite de ces constats, deux pistes d'orientations peuvent être dégagées : stabiliser le pilotage national et rendre plus lisible le pilotage local.

A. STABILISER LE PILOTAGE NATIONAL

1. Garantir la continuité de l'interministérialité

Dans le prolongement de la réforme engagée en 2002 pour le CNV, la Cour recommande de garantir la continuité du pilotage de l'interministérialité en organisant au moins une réunion annuelle du CIV, si possible présidée par le Premier ministre. Cette disposition nécessite une modification du décret du 28 octobre 1988.

2. Définir un cadre cohérent de pilotage au niveau national

La distinction entre fonction de pilotage stratégique et fonction de gestion opérationnelle, qui a conduit à la création de l'ACSE, peut contribuer à une répartition mieux identifiable des rôles des différents acteurs. Il convient de poursuivre la logique engagée et d'atteindre en 2007 trois objectifs.

⁵⁷ Ce constat est fait par la DIV elle-même dans son enquête sur l'intercommunalité : « *de tels paradoxes ou revirements participent encore d'une certaine confusion chez les acteurs quant à l'interprétation de la compétence politique de la ville ou du traitement des dispositifs de la prévention de la délinquance notamment sur la pertinence des territoires à prendre en considération et des échelons institutionnels correspondants pour les traiter* ». La DIV a précisé à la Cour qu'une étude est en cours sur la prise en compte de la politique de la ville par les intercommunalités dans le nouveau cadre de contractualisation.

En premier lieu, il est nécessaire que le contrat global d'objectifs et de moyens entre la DIV et l'ACSE soit rapidement formalisé. Le modèle de la convention cadre entre l'État représenté par la DIV et l'ANRU ne paraît pas adapté, car il ne comporte pas de données financières, qui doivent être ajoutées dans une convention particulière en 2007. Destiné à formaliser le cadre stratégique des relations entre les deux tutelles - DIV et DPM - et l'ACSE, le COM doit définir précisément les modalités d'exercice de la tutelle, le suivi financier et la mesure de la performance.

En deuxième lieu, la DIV continue à gérer directement des crédits d'intervention, dont la mise en œuvre pourrait relever de l'ACSE. Le transfert définitif de l'ensemble des crédits d'intervention à l'ACSE constitue une condition indispensable pour que la répartition des rôles entre les deux institutions soit effective.

Enfin, une réflexion sur le positionnement administratif de la DIV est nécessaire à l'égard des agences récemment créées dans son champ d'intervention (ACSE et ANRU). La DIV a répondu, sur ce point, qu'« *une réflexion de fond a d'ores et déjà été menée sur le repositionnement administratif de la DIV lors de la mise en place de l'Acse. Des orientations précises ont été données par les ministres dans le sens de la construction d'un nouvel équilibre.* » La DIV précise également que cette organisation générale sera examinée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques menée à l'initiative du gouvernement.

B. RENDRE PLUS LISIBLE LE PILOTAGE LOCAL

Il importe de veiller à la cohérence dans le temps des impulsions données par l'État aux échelons locaux – intercommunal et communal – de pilotage contractuel de la politique de la ville. Il convient ici de rappeler la recommandation générale formulée par la Cour dans son rapport public particulier sur *L'intercommunalité* : « *les élus, comme les autorités de l'État, doivent conjuguer leurs efforts pour réduire les incertitudes et clarifier autant que faire se peut les compétences et les responsabilités* ».

Le partenariat contractuel entre l'État et les collectivités territoriales à travers les CUCS gagnerait d'ailleurs, à être mis en œuvre dans un cadre juridique mieux assuré. Il importe de veiller, à cet égard, à ce que la multiplication des CUCS ne conduise pas à une fragmentation du pilotage local de la politique de la ville. Un choix clair entre contrats communaux ou contrats intercommunaux pourrait être préconisé pour éviter la juxtaposition des contractualisations. Les premiers renouvellements de contrats à l'horizon de trois ans pourraient offrir une occasion pour simplifier cette architecture contractuelle.

Cette exigence de lisibilité s'applique également à l'organisation des services de l'État :

- Le rôle des préfetures de région dans la coordination interministérielle devrait être conforté et l'articulation avec les directions régionales de l'ACSE clarifiée. À cet égard, cette clarification apparaît nécessaire afin de donner aux préfets de département un interlocuteur unique sur les

délégations de crédits de la politique de la ville. Cette modification permettrait de conforter le rôle du préfet de région dans le champ de la politique de la ville. Sur ce point, l'Acse a répondu à la Cour que le renforcement du rôle de coordination du préfet de région, notamment à l'égard des directions régionales, constituait l'un des axes importants de son projet « *Agence 2007-2010* » ;

- La généralisation du dispositif des délégués de l'État par le CIV de 2006 rend sans doute nécessaire la formalisation d'un certain nombre de principes de fonctionnement pour une plus grande efficacité. Ce cadrage national devrait définir précisément les conditions d'intervention des délégués de l'État. Sur le modèle rhodanien, ces délégués pourraient se voir confier une mission de premier palier dans l'instruction des dossiers et l'évaluation des actions menées. Une durée maximale d'exercice des missions de délégué de l'État dans un quartier donné pourrait également être prévue afin de trouver un équilibre entre besoin de proximité et nécessité de prise de recul par rapport aux enjeux locaux ;
- La cohérence dans l'action locale des services de l'État implique, cependant, la définition préalable de critères clairs de répartition des enveloppes régionales, en fonction des problématiques urbaines des départements.

PARTIE IV : LE PANORAMA DES INTERVENTIONS DE L'ÉTAT

Deux formes différentes d'interventions de l'État au titre de la politique de la ville peuvent être identifiées :

- Des interventions directes, retracées sur le titre VI du budget de l'État. Parmi ces interventions directes de la politique de la ville, les « crédits spécifiques » sont couramment distingués des « crédits de droit commun » ;

- Une forme indirecte d'intervention, à travers la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS) qui est une composante du plus important concours financier de l'État aux collectivités territoriales, la dotation globale de fonctionnement (DGF). Techniquement, la DGF est financée par un prélèvement sur recettes de l'État et ne relève donc pas du titre VI. Cependant, en la matière, la Cour a estimé, dans son dernier *Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État*, que les concours financiers aux collectivités territoriales peuvent être assimilés, dans certains cas, à des interventions définies au sens large⁵⁸.

En dehors des subventions de l'État à l'ANRU retracées sur le programme n° 202 « *Rénovation urbaine* » et des compensations d'exonérations fiscales et sociales, deux blocs distincts d'interventions directes de l'État au titre de la politique de la ville sont fréquemment distingués :

- Les interventions de l'État mises en œuvre dans le cadre du programme n° 147 « *Équité sociale et territoriale et soutien* », appelées couramment « crédits spécifiques » de la politique de la ville. Les crédits ouverts sur ce programme représentaient, en 2006, 670 M€ en autorisations d'engagement et 750 M€ en crédits de paiement ;

- Les « crédits de droit commun » : il s'agit de crédits de l'État ne figurant ni dans le programme n° 202 ni dans le programme n° 147 mais finançant des actions menées en direction des zones d'intervention de la politique de la ville. Ces crédits étaient estimés, en dépit de grandes difficultés d'évaluation, à 2,6 Md€ en 2006⁵⁹.

La Cour avait souligné, dans son rapport public particulier de 2002, le caractère limité des procédures de coordination des politiques de droit commun et, en parallèle, le développement de dispositifs spécifiques de la politique de la ville.

⁵⁸ *Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État – Exercice 2006*, mai 2007, p 63.

⁵⁹ Source : document de politique transversale « Ville », annexé au projet de loi de finances pour 2007.

En dépit de progrès récents à souligner⁶⁰, ce constat reste fondé aujourd'hui :

- Les acteurs de la politique de la ville mobilisent une énergie considérable pour la gestion de dispositifs spécifiques (« adultes-relais », programme « *ville, vie, vacances* », ateliers santé ville), marqués par une forte instabilité financière et juridique ;

- Cette focalisation sur les dispositifs spécifiques peut être lue comme un palliatif des difficultés de mobilisation des crédits de droit commun, alors même que ceux-ci devraient représenter le vecteur principal et structurant d'intervention en direction des quartiers en difficulté. Le défi d'une coordination interministérielle suffisamment forte pour mobiliser les politiques de droit commun en direction de ces quartiers reste à relever.

La nécessité d'une orientation stratégique en direction des quartiers en difficulté s'agissant des crédits de droit commun de l'État apparaît encore plus nette après la réforme de 2005 de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS).

- Composante de la dotation globale de fonctionnement (DGF), cette dotation (880 M€ en 2006) ne constitue pas, au sens strict, une intervention de l'État au titre de la politique de la ville. Cependant, la réforme de 2005 représente, par l'ampleur de son impact, un choix fort pour le renforcement de la péréquation, au sein de la DGF, en direction des communes comportant une part importante de leur population dans les zones d'intervention de la politique de la ville. Un choix similaire n'a pas encore été mis en œuvre s'agissant des interventions directes de l'État.

- Par ailleurs, cette réforme de 2005 n'est pas dépourvue d'ambiguïtés de principe et de difficultés de mise en œuvre avec, en particulier, un effet amplificateur des imperfections du zonage de la politique de la ville. Par les effets de distorsion qu'elle induit, la réforme de la DSU-CS incite à la révision de ce zonage, qui ne peut aboutir sans la mise en œuvre parallèle d'une stratégie de mobilisation des politiques de droit commun.

⁶⁰ Par exemple, l'élaboration d'un document budgétaire de politique transversale.

I. LES « CREDITS SPÉCIFIQUES » : UN PRINCIPE DE COMPLEMENTARITE NON RESPECTE, UNE GESTION INSTABLE ET DISPERSÉE

L'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 2006, définit ainsi le rôle des crédits spécifiques de la politique de la ville : « *ils sont indispensables pour initier et coordonner les programmes, accompagner leur mise en œuvre et traiter les problèmes particuliers peu ou non pris en compte par les lignes budgétaires dont disposent les ministères concernés.* » Ces crédits n'interviendraient donc qu'en complément pour créer un effet de levier par rapport à la mobilisation des politiques de droit commun.

L'analyse du programme 147 « *Equité sociale et territoriale et soutien* » de la mission « *Ville et logement* »⁶¹ et les constats de terrain de la Cour montrent que ce principe de complémentarité n'est pas respecté en pratique. Ces crédits spécifiques mobilisent, en réalité, très fortement les gestionnaires et acteurs de terrain. Cette focalisation est telle que les interventions gérées sur ce programme 147 sont fréquemment assimilées à l'intégralité de la politique de la ville elle-même.

Cette mobilisation des énergies sur les dispositifs d'intervention du programme 147 peut s'expliquer par plusieurs facteurs, très liés en pratique :

- Ces interventions sont, pour l'essentiel, des transferts directs à des bénéficiaires qui sont également des acteurs majeurs de la vie des quartiers : entreprises, associations, collectivités territoriales. Les conséquences des décisions de gestion de ces interventions peuvent donc se répercuter très directement sur les actions menées par ces intervenants sur le terrain.

- La focalisation sur les dispositifs spécifiques peut également s'expliquer par la complexité de leur gestion : la dispersion des moyens mis en œuvre sur le programme 147 alourdit la gestion de ces interventions.

- Ces dispositifs sont, par ailleurs, très instables dans le temps, sur les plans à la fois financier et juridique. Dans les départements visités, la Cour a constaté que les agents de l'État en charge de la gestion de ces dispositifs déployaient une énergie considérable pour remédier aux conséquences de cette instabilité.

⁶¹ L'autre ensemble de crédits spécifiques – à savoir les crédits retracés sur le programme 202 « Rénovation urbaine » – n'entre pas dans le champ de cette enquête.

Trois grilles de lecture ont été utilisées pour présenter la gestion des crédits du programme 147 :

- Une approche globale du programme ;
- Une approche par bénéficiaires des interventions ;
- Une approche par dispositifs d'intervention de la politique de la ville.

A. DONNÉES GÉNÉRALES POUR LE PROGRAMME 147 « ÉQUITÉ SOCIALE ET TERRITORIALE ET SOUTIEN » : INSTABILITÉ DES MOYENS SUR LA PÉRIODE RÉCENTE, PERSISTANCE D'IMPAYÉS ET APPLICATION PROGRESSIVE DES PRINCIPES DE LA LOLF

Le programme 147 est l'un des quatre des programmes de la mission « *Ville et logement* ». Son responsable est le délégué interministériel à la Ville.

L'évolution d'ensemble des crédits de ce programme sur la période récente fait ressortir la mise en œuvre d'une politique de « *stop and go* » marquée.

Le passage complet en mode LOLF en 2006 a permis d'améliorer la gestion de ces crédits. Mais des impayés de l'État persistent sur plusieurs postes importants. De plus, les principes de la LOLF ne sont pas encore complètement respectés en pratique.

1. Les enjeux financiers

a. Un programme qui représentait, en LFI 2006, 670 M€ en AE et 750 M€ en CP

Le programme 147 représentait, en LFI 2006, environ 10 % des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP) de la mission « *Ville et logement* ». Les crédits ouverts s'élevaient à environ 670 M€ en AE et 750 M€ en CP. Les crédits retracés sur ce programme sont presque exclusivement consacrés à des dépenses d'intervention⁶².

⁶² Ces dépenses d'intervention sont, pour l'essentiel, des subventions de fonctionnement. Les subventions d'investissement sont aujourd'hui marginales sur le programme 147 (hors apurement d'impayés) : dans le PAP de ce programme pour 2007, les autorisations d'engagement en investissement sont de l'ordre de 5 M€. Elles correspondent à des opérations de faible ampleur ne relevant pas de la rénovation urbaine : réalisation d'aires de jeux, aménagement de locaux d'insertion.

Tableau n° 9 : Les programmes de la mission « Ville et logement »

Mission ville logement				
Programmes	AE ouvertes (en M€)	Part du programme sur la mission en AE (en %)	CP ouverts (en M€)	Part du programme sur la mission en CP (en %)
202 Rénovation urbaine	365,04	5,07%	318,76	4,40%
147 Equité sociale et territoriale et soutien	669,40	9,30%	754,60	10,41%
109 Aides à l'accès au logement	5 114,90	71,09%	5 114,90	70,56%
135 Développement et amélioration de l'offre de logement	1046,50	14,54%	1 060,55	14,63%
Total	7 195,84	100%	7 248,81	100%

Source : Cour des comptes d'après données DIV et DGUHC

b. Une évolution très heurtée des crédits d'intervention sur la période récente

Hors interventions ZFU⁶³, on constate, pour la période 2004-2006, des variations très marquées pour les dépenses d'intervention :

- En autorisations d'engagement, les crédits diminuent de 13 % entre 2004 et 2005 avant de progresser de 42 % entre 2005 et 2006 ;
- En crédits de paiement, les crédits diminuent de 9 % entre 2004 et 2005 avant de progresser de 74 % entre 2005 et 2006.

Tableau n° 10 : Evolution des dépenses par nature de crédits pour le programme 147, « Equité sociale et territoriale et soutien »

Autorisations d'engagement	2004 *	2005 *	Evol.	2006	Evol.
Fonctionnement **	5,81	4,96	-15%	4,44	-10%
Investissement **	0,00	0,00	-	3,30	-
Intervention **	267,14	233,32	-13%	330,45	42%
Sous-Total PG 147	272,95	238,27	-13%	338,19	42%
Intervention ZFU	-	-	-	292,91	-
Total PG 147	272,95	238,27	-13%	631,10	165%
* hors reprise d'AP du plan local Crédits de paiement	2004	2005	Evol.	2006	Evol.
** engagements centraux et delegations Fonctionnement ***	4,19	3,35	-20%	3,40	1%
Investissement ***	0,00	0,00	-	1,55	-
Intervention ***	268,70	245,49	-9%	427,90	74%
Sous-Total PG 147	272,89	248,84	-9%	432,85	74%
Intervention ZFU	-	-	-	292,91	-
Total PG 147	272,89	248,84	-9%	725,76	192%

*** ordonnancements et mandatement locaux
63 Compensations d'exonérations d'impôt sur les sociétés en zones franches urbaines. Cette intervention n'était pas retracée sur le programme 147 avant 2006.

La forte progression constatée entre 2005 et 2006 est essentiellement liée au vote d'un « amendement banlieues » après les violences urbaines de la fin 2005, qui s'est traduit par 183 M€ de crédits complémentaires.

Tableau n° 11 : L' « amendement banlieues » : présentation globale

Programme 147 Équité sociale et territoriale et soutien			
	PLF initial 2006	Crédits demandés compte tenu de l' « amendement banlieues »	LFI 2006
En CP / En M€	610,8	791,8	793,2

Source : PLF initial 2006, LFI 2006

Tableau n° 12 : L' « amendement banlieues » : décomposition

<i>(en millions d'euros)</i>	
Nature de la dépense	Mesures d'urgence
Associations (dépenses nationales ou déconcentrées)	80
Adultes relais (+ 3.000)	40
Equipes de réussite éducative (+ 325)	30
Internats de réussite éducative (+ 15)	7
Ateliers santé ville (+ 160)	4
Zones franches urbaines (+ 15)	20
TOTAL	181

Source : Rapport d'information de M. Pierre ANDRÉ, sénateur, sur les quartiers en difficulté, déposé le 30 octobre 2006. Annexe 7 / Données PLF 2006

Les crédits complémentaires de 2006 ont été plus particulièrement mobilisés en direction des subventions aux associations, du programme adultes-relais et des projets de réussite éducative⁶⁴.

Cette instabilité se répercute fortement au niveau local, comme le montrent les tableaux ci-dessous pour le Rhône et la Seine-Saint-Denis.

⁶⁴ Cf. le tableau de présentation des dépenses d'intervention de la politique de la ville, en annexe.

Tableau n° 13 : Evolution des crédits délégués par la DIV entre 2002 et 2006 en Seine-Saint-Denis et dans le Rhône (en €)

	2002	2003	2004	2005	2006
Seine-Saint-Denis	17 631 260	15 205 704	10 999 305	8 436 003	15 577 258
Rhône	10 899 087	9 936 975	8 639 633	8 395 641	13 340 042

Source : préfectures du Rhône et de Seine-Saint-Denis⁶⁵.

2. Les données globales sur la consommation des crédits : une budgétisation perfectible des interventions de la politique de la ville

Dans son *Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire 2006*, la Cour relevait les imperfections de la budgétisation initiale des dépenses d'intervention⁶⁶. Ces imperfections se retrouvent dans le cas des dépenses d'intervention de la politique de la ville, ainsi que le montre le tableau suivant qui présente les taux de consommation constatés en 2006 pour le programme 147.

Tableau n° 14 : Taux de consommation des crédits ouverts du programme n° 147 « Equité sociale et territoriale et soutien » par nature de dépenses

Nature de la dépense	AE	CP
Fonctionnement	96,94 %	74,23 %
Investissement	825 %	387,5 %
Intervention	93,82 %	96,16 %
Total	94,28 %	96,18 %

Source : Cour des comptes à partir des données de la DIV

Ces taux globalement élevés s'expliquent, pour partie, par l'impact à la baisse sur les crédits du programme 147 des mouvements réglementaires et de la loi de finances rectificative.

⁶⁵ Les données transmises par la préfecture de la Somme ne permettaient pas une comparaison avec les deux autres départements. Les acteurs rencontrés ont, cependant, constaté la même évolution heurtée des crédits spécifiques.

⁶⁶ Déjà cité, mai 2007, p. 60 et s.

Le taux de consommation est variable suivant les types de dépenses d'intervention :

- Trois unités de budgétisation se sont révélées sur-évaluées par rapport à la dépense exécutée en 2006 : il s'agit des adultes-relais⁶⁷, des compensations d'exonérations de charges sociales en ZFU⁶⁸ et du programme de réussite éducative. Dans ce dernier cas, les sous-consommations – retracées dans le tableau ci-dessous – peuvent s'expliquer par le caractère récent d'un dispositif dont la montée en charge a été initialement surestimée.

Tableau n° 15 : Les moyens consacrés aux différentes composantes du programme de réussite éducative et la consommation de ces moyens en 2006 (en M€)

	PAP 2006	LFI 2006	Exécution 2006	PAP 2007	LFI 2007
Équipes de réussite éducative	56,00	86,00	72,66	105,00	101,80
Internats de réussite éducative	3,00	10,00	2,76	4,125	4,125
Soutien aux associations "têtes de réseau"	2,00	2,50	2,32	2,00	3,00
Parrainage des jeunes des quartiers par étudiants de grandes écoles	1,00	0,50	1,84	1,00	
Total	62,00	99,00	79,59	112,13	108,93

Source : DIV

- Une unité de budgétisation était initialement sous-calibrée : le volet investissement de l'ex-Fonds d'intervention pour la ville. Les sur-consommations constatées en 2006 s'expliquent par l'engagement d'un processus de résorption des impayés de l'État (voir infra).

Ces difficultés de budgétisation s'expliquent pour partie, selon la DIV, par le vote de l'« amendement banlieue » qui a rendu plus complexe la prévision budgétaire. Ces difficultés n'ont pu être que partiellement compensées en gestion en raison des problèmes survenus dans le suivi de la consommation des crédits. L'infocentre INDIA-

⁶⁷ La sous-consommation constatée sur le dispositif « adultes-relais » tient largement à une difficulté d'adaptation des acteurs locaux aux changements d'orientation intervenus sur la période récente. Cf. infra sur l'instabilité des dispositifs d'intervention de la politique de la ville.

⁶⁸ La création de quinze nouvelles ZFU a rendu nécessaire un temps d'adaptation pour publier de nouveaux textes. Ce délai a induit à un retard de consommation. Les données détaillées de l'exécution 2006 pour les interventions ZFU sont présentées en annexe.

LOLF n'a, en effet, pas permis, en 2006, un suivi précis de la consommation des crédits d'intervention de la politique de la ville. Le suivi des consommations en régions n'a, ainsi, été disponible qu'à partir de l'automne 2006. La DIV a donc réalisé le suivi de la consommation des crédits pour l'essentiel au moyen de tableaux de bord *ad hoc*.

3. Les difficultés de gestion : les impayés de l'État sur les dépenses d'intervention de la politique de la ville

Deux postes importants d'impayés existent, au début de l'année 2007, sur des dépenses d'intervention de la politique de la ville, en investissement pour un montant global dépassant 200 M€. Ces impayés correspondent à des subventions de l'État dont le paiement est exigible par le bénéficiaire mais qui restent impayées, faute de crédits de paiement.

1/ La « **dette FIV-investissements** » correspond aux engagements pris dans le cadre du volet investissement de la génération de contrats de ville arrivant à l'échéance en 2006.

Cette dette s'est constituée progressivement, au cours de la durée des contrats de ville, en raison d'un écart entre autorisations d'engagement et crédits de paiement. Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel près le ministère chargé de l'Équipement a été destinataire, en 2006, de plusieurs avis défavorables de contrôleurs financiers déconcentrés sur le programme 147, motivés par l'insuffisance des crédits de paiement par rapport aux autorisations d'engagement dans le cas du FIV-Investissement.

L'estimation de ces impayés par la DIV est passée de 250 M€ au début de l'année 2006 à 119 M€ au 1^{er} janvier 2007. Cette diminution a pu être obtenue par la mise en œuvre de la fongibilité dans le programme 147 qui a permis une mobilisation des moyens disponibles sur les dispositifs marqués par une sous-consommation (adultes-relais, réussite éducative et ZFU). La DIV a indiqué à la Cour que, sous réserve des dispositions votées en lois de finances, un calendrier de résorption est prévu, s'achevant en 2009.

2/ La **dette d'investissement pour les grands projets de ville et opérations de renouvellement urbain (GPV-ORU)** était estimée par la DIV à 97 M€ au 1^{er} janvier 2007⁶⁹. Elle s'est également constituée progressivement en raison de l'insuffisante

⁶⁹ Les GPV-ORU constituent, selon le comité interministériel des villes (CIV) du 14 décembre 1999, un « projet global de développement social et urbain qui vise à réinsérer un ou plusieurs quartiers dans leur agglomération ». Les grands projets de ville ont pris la suite des grands projets urbains, mis en œuvre de 1991 à 1994. Les ORU sont les opérations de renouvellement urbain menées dans le cadre d'un GPV. Les GPV-ORU en ZUS sont désormais traités comme des opérations de rénovation urbaine. Hors ZUS, les GPV-ORU, peuvent faire l'objet de la demande de dérogation prévue à l'article 6 de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Selon cet article, « le programme national de rénovation urbaine vise à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible et, à titre exceptionnel, après avis conforme du maire de la commune ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent et accord du ministre chargé de la ville et du ministre chargé du logement, ceux présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues. »

couverture des autorisations d'engagement par les crédits de paiement. En 2006, 45 M€ ont été consacrés à l'apurement des impayés. La DIV a indiqué à la Cour que 30 M€ seraient mobilisés à cet effet en 2007.

Les montants d'impayés sont variables dans les trois départements visités par la Cour. Les préfetures de la Somme et du Rhône ont indiqué que les impayés avaient pu être résorbés en totalité en 2006. En revanche, des impayés subsistaient fin 2006 en Seine-Saint-Denis : ils étaient estimés à 5,617 M€ sur le FIV-investissement et 4,176 M€ sur les GPV-ORU.

La poursuite de la résorption de ces impayés apparaît essentielle pour la qualité de la gestion des crédits d'intervention de la politique de la ville et pour la crédibilité des engagements pris par l'État dans ce cadre.

4. Le passage en mode LOLF dans le cas des dépenses d'intervention de la politique de la ville : une application progressive des principes de la LOLF

a. La fongibilité et sa pratique

L'élargissement de la fongibilité des crédits avec le passage en mode LOLF n'a pas constitué une totale innovation pour les interventions de la politique de la ville. En effet, les interventions mises en œuvre dans le cadre du fonds d'intervention pour la Ville (FIV) faisaient déjà l'objet d'une gestion globalisée.

La globalisation dans le cadre du Fonds interministériel d'intervention pour la ville (FIV)

La création du FIV, en 1995, a permis de regrouper, sur le budget du ministère chargé de la ville, les crédits que différents ministères utilisaient jusque-là pour financer des opérations qui relevaient de la politique de la ville. Sa mise en place s'est traduite par des délégations de crédits uniques dans les services déconcentrés, là où il en fallait onze auparavant. Elle a permis également d'harmoniser les règles de financement au moyen d'une seule circulaire d'utilisation des crédits et de réduire le nombre de propositions d'engagement sur une même opération. Le FIV a servi de support au financement des contrats de ville⁷⁰. Le fonds comportait un volet investissement – le « FIV-investissement » – destiné au financement des subventions d'investissement attribuées dans le cadre des contrats de ville.

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

⁷⁰ Après la fin de la dernière génération de contrats de ville, le comité interministériel des villes (CIV) du 9 mars 2006 a décidé la création, à partir de 2006, d'un nouveau dispositif de contractualisation : les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS).

Cette antériorité de la fongibilité des crédits de la politique de la ville n'a pas empêché une pratique très prudente de la fongibilité en mode LOLF en 2006. La charte de gestion du programme 147 « *Équité sociale et territoriale et soutien* » prévoyait le recueil par les services déconcentrés d'une autorisation préalable de la DIV avant de procéder à une fongibilité des crédits. À partir de septembre 2006, un dialogue de gestion avec les régions a conduit à autoriser l'utilisation des marges de manœuvre existantes sur certains dispositifs (adultes relais et réussite éducative principalement) en faveur d'autres dépenses (notamment la dette sur le FIV-investissements).

b. Une justification des crédits au premier euro qui reste largement à construire

La justification au premier euro (JPE) sur le programme 147 s'appuie sur la déclinaison des unités de budgétisation en unités de justification au premier euro. Cependant, les unités de budgétisation retenues ne sont pas les actions du programme 147 mais les dispositifs de la politique de la ville (FIV et dispositifs fléchés de la politique de la ville), sur lesquels portent, dans une optique verticale, la négociation budgétaire. Ce fléchage d'une partie des crédits constitue donc une limite importante, d'ordre méthodologique, à l'exercice de JPE : celle-ci est, en effet, engagée en présupposant la continuation d'importants dispositifs d'intervention.

5. Les modalités de répartition des crédits d'intervention entre les services déconcentrés

a. L'organisation du programme 147 en budgets opérationnels de programme

Les crédits d'intervention de la politique de la ville sont gérés dans le cadre de budgets opérationnels de programme (BOP) régionaux. Le responsable de BOP est, en général, le préfet de région, plus rarement le directeur régional de l'Équipement⁷¹.

Tableau n° 16 : BOP centraux et BOP locaux sur le programme 147

BOP centraux			BOP locaux			
Nombre	Crédits de paiement		Nombre	Crédits de paiement		Emplois
	M€	%		M€	%	
1	324	55	0	265	45	0

Source : CBCM Equipement / données de programmation budgétaire initiale, réserves exclues

⁷¹ Pour les régions Bourgogne, Bretagne, Corse et Basse Normandie, ce sont les DRE qui sont responsables de BOP, Et les DDE pour la Guadeloupe et la Guyane, les DDE. Pour la Réunion et la Martinique, le préfet de département assume cette fonction.

La création de l'ACSÉ induit, à cet égard, une remontée en 2007 d'une partie importante des crédits au niveau d'un nouveau BOP central⁷².

Pour le programme 147, le passage à la LOLF a conduit à définir, au niveau national, une répartition des crédits par actions (prévention et développement social, revitalisation économique et emploi, stratégie ressources évaluation). Pour autant, en dépit de ce cadre de répartition des crédits par destination, la répartition entre les BOP régionaux est opérée, selon une logique verticale, par dispositifs de la politique de la ville (FIV, réussite éducative, VVV).

La création de l'ACSÉ a entraîné, en 2006, pour le périmètre des crédits gérés par l'Agence, la fin du principe de répartition régionale des crédits. Le préfet de département étant le délégué local de l'Agence, les délégations de crédits se sont opérées vers le niveau départemental.

La situation n'apparaît guère satisfaisante pour deux raisons principales :

- Cette organisation ne permet pas une vision régionale de la répartition des crédits de la politique de la ville. Cet apport stratégique du niveau régional pourrait être utile compte tenu notamment du lien étroit entre la politique de la ville et d'autres politiques de l'État, d'agences ou des collectivités territoriales pour lesquelles le niveau régional exerce un rôle important (emploi, formation professionnelle, amélioration de l'habitat). En outre, ce schéma de délégation départementale revient à priver de fait le préfet de région d'une partie de son rôle de coordination en matière de politique de la ville ;
- Cette délégation départementale des crédits apparaît peu opérationnelle. Il est difficile pour l'Agence d'avoir *ab initio* et depuis Paris une vision fine des réalités locales lui permettant d'ajuster au mieux les enveloppes déléguées. Cet ajustement pourrait plus aisément être opéré au niveau régional. Cette délégation départementale des crédits de la politique de la ville contraint, en outre, l'Agence à une double gestion dans la mesure où les interventions dans le cadre de l'ex-FASILD font l'objet d'une programmation régionale. Enfin, cette délégation départementale des crédits de l'Agence n'est pas véritablement simplificatrice en terme de procédures de délégation de crédits. En effet, certains crédits d'intervention étant toujours gérés par la DIV (voir infra), une délégation régionale à travers les BOP du programme 147 subsiste toujours, en 2007, en parallèle à la délégation départementale mise en œuvre par l'ACSÉ.

⁷² Le projet annuel de performance pour 2007 précise que le programme 147 « fera l'objet d'un budget opérationnel central dont le délégué interministériel à la ville et au développement social urbain est le responsable. En fonction de la montée en charge opérationnelle de l'Agence, la gestion d'une partie des crédits lui sera confiée dans le cadre d'une convention d'objectifs et de moyens liant l'établissement public à l'État. Une seconde partie des crédits sera confiée aux préfets de région en tant que responsables des budgets opérationnels de programme locaux. »

b. Les critères de répartition des crédits

La DIV a indiqué à la Cour que la répartition des crédits entre les BOP régionaux est basée sur le nombre de dispositifs existants dans chaque région et tient compte des demandes exprimées dans le cadre du dialogue de gestion. Selon la DIV, « *il n'existe donc pas de critères à proprement parler, les financements sont reconduits dans le cadre de ce dialogue de gestion pour assurer la pérennité des dispositifs* ». Cette logique de répartition des moyens en fonction des dispositifs préexistants apparaît peu conforme à l'exigence de justification des crédits au premier euro⁷³. Par ailleurs, en 2006, une dotation complémentaire de 20,9 M€ a été attribuée aux six départements où ont été désignés des préfets délégués à l'égalité des chances.

Tableau n° 17 : La répartition de la dotation complémentaire de 20,9 M€ en 2006 pour les départements dotés d'un préfet délégué à l'égalité des chances

Départements	Dotations complémentaires (en €)
Essonne	1 804 600
Val d'Oise	2 504 600
Bouches-du-Rhône	3 182 900
Rhône	3 904 600
Seine-Saint-Denis	4 351 900
Nord	5 153 400

Source : DIV

Cette pratique d'« enveloppes exceptionnelles » gagnerait à ne pas être pérennisée : elle traduit, en effet, *a contrario* le manque de critères généraux de répartition entre départements en fonction de la réalité des problématiques urbaines.

c. Le moment de la délégation des crédits

Dans les départements visités, les délégations de crédits aux préfetures sont intervenues, depuis 2002, à des moments très différents de l'année et pour des montants

⁷³ La répartition entre départements est, ensuite, décidée en comité de l'administration régionale (CAR).

très variables. Cette situation a fortement limité la visibilité des préfectures sur les moyens effectivement disponibles et s'est répercutée sur la qualité de la programmation des subventionnements. Le tableau ci-dessous présente les délégations de crédits spécifiques dans le Rhône⁷⁴.

Tableau n° 18 : Les délégations des crédits spécifiques de politique de la ville à la préfecture du Rhône depuis 2002

Période	2002	2003	2004	2005	2006
1 ^{er} trimestre	3,16%	76,91%	42,88%	0	64,22%
2 ^{ème} trimestre	69,93%	22,48%	23,34%	62,58%	29,54%
3 ^{ème} trimestre	13,47%	0,6%	32,75%	30,45%	2,25%
4 ^{ème} trimestre	13,18%		0,58%	6,97%	3,97 %

Source : Préfecture du Rhône

En 2006, le passage à une gestion en mode LOLF a permis d'anticiper les délégations des crédits : 157 M€ avaient été délégués aux services déconcentrés en janvier 2006 contre 65 M€ en janvier 2005. En 2007, la création de l'Acse a permis de déléguer en janvier les enveloppes de crédits gérées par l'Agence : le décret d'organisation de l'agence prévoit, en effet, que la part de crédits délégués à chaque préfet est déterminée lors du vote du budget de l'établissement, en décembre n-1. Ces nouvelles modalités de délégation ne concernent pas, cependant, les crédits d'intervention qui restent gérés par la DIV.

B. DONNEES PAR BÉNÉFICIAIRES DES DÉPENSES D'INTERVENTION DE L'ETAT AU TITRE DU PROGRAMME N° 147

Les principaux bénéficiaires des dépenses d'intervention de la politique de la ville mises en œuvre au titre du programme 147 sont les entreprises, les associations et les collectivités territoriales. Une analyse géographique de ces dépenses d'intervention fait ressortir des écarts significatifs entre les régions bénéficiaires.

⁷⁴ La présentation détaillée pour les trois départements visités par la Cour est reportée en annexe au présent rapport.

1. Les institutions bénéficiaires : entreprises, associations et collectivités territoriales

Les premiers bénéficiaires des dépenses d'intervention de la politique de la ville mises en œuvre au titre du programme 147 « *Équité sociale et territoriale et soutien* » sont les entreprises⁷⁵. Les associations et les collectivités territoriales viennent ensuite. Les dépenses bénéficiant directement aux ménages sont marginales à l'échelle du programme.

Tableau n° 19 : Part dans le total des dépenses d'intervention du programme 147 par catégories de bénéficiaires (crédits de paiement – données LFI 2006)

Catégorie	Part dans le total des dépenses d'intervention
Entreprises	44 %
Collectivités territoriales	29 %
Associations – GIP	26 %
Ménages	1 %

Source : calcul d'après données LFI

Cependant, les différents dispositifs d'intervention peuvent s'écarter sensiblement de ce profil global des bénéficiaires des interventions de la politique. C'est le cas du programme « *Ville, vie, vacances* »⁷⁶ pour lequel la part des associations est plus importante.

⁷⁵ Ce constat tient, cependant, largement au fait que les entreprises sont les seules bénéficiaires de l'intervention ZFU.

⁷⁶ Ce dispositif interministériel, dont les origines remontent au milieu des années 1980, permet aux jeunes des quartiers d'intervention de la politique de la ville de bénéficier d'activités culturelles, sportives et de loisirs pendant les vacances scolaires.

Les opérateurs du programme « VVV »

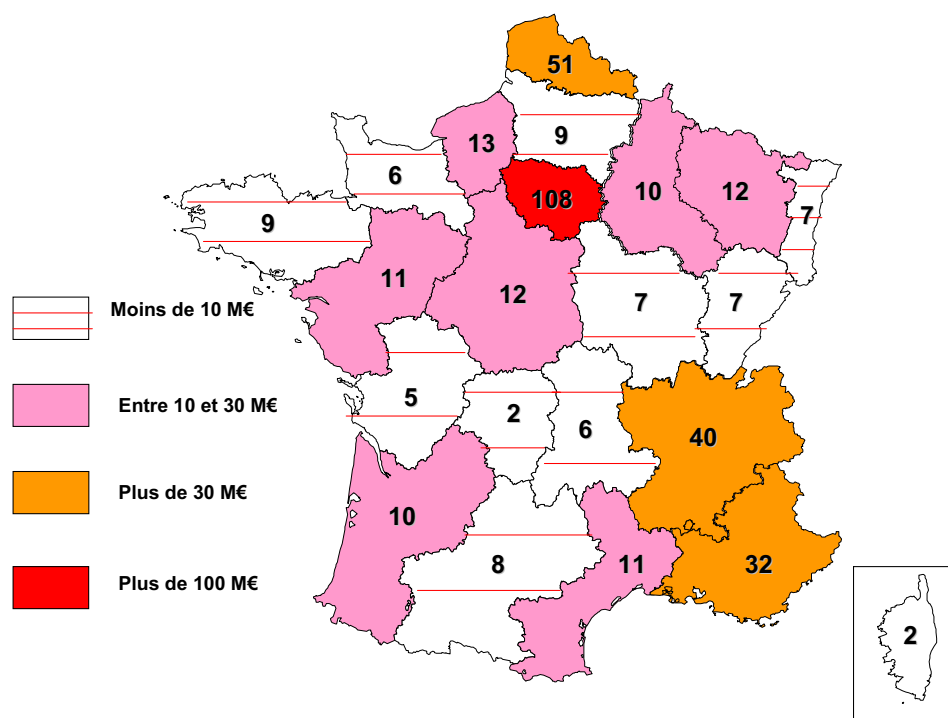
Types d'opérateurs	Part dans le total des opérateurs
Associations	38 %
Centres sociaux et maisons des jeunes	37 %
Services municipaux	16 %
Services de l'État	9 %

Source : projet annuel de performance pour 2006 du programme 147

2. Les régions bénéficiaires : primauté de quelques régions et effet de rattrapage partiel entre 2005 et 2006

- a. Les consommations financières en valeurs absolues : l'Ile-de-France concentre plus du quart des dépenses d'intervention du programme 147

Tableau n° 20 : Consommations financières en valeurs absolues en 2006 pour les BOP régionaux du programme 147



Source : Cour des comptes d'après données DIV

L'Ile-de-France se détache très nettement des autres régions pour représenter, à elle seule, 108 M€, soit plus de 26 % du total des consommations. Les régions Ile-de-France, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes et Nord-Pas-de-Calais concentrent, en 2006, près de 60 % du total des consommations⁷⁷.

b. Les rythmes d'augmentation des dépenses entre 2005 et 2006

Les consommations augmentent dans toutes les régions par rapport à 2005 en raison de la forte progression, relevée plus haut, des crédits du programme 147. Cependant, par rapport au rythme national moyen d'évolution (+ 70 %), des disparités existent : les enveloppes réduites ont plutôt tendance à progresser plus vite que la moyenne⁷⁸ alors que des enveloppes plus importantes progressent moins vite que la moyenne (+ 51 % en Ile-de-France, + 68 % en Provence-Alpes-Côte d'Azur).

C. **DONNEES PAR DISPOSITIFS D'INTERVENTION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE**

1. **Le degré de rigidité des interventions de la politique de la ville : des dépenses fréquemment rigides en pratique**

Sur le programme 147 *Équité sociale et territoriale et soutien*, les dépenses d'intervention de l'État sont, en général, fondées sur des décisions unilatérales. Ce degré de rigidité relativement faible devrait rendre plus souple la gestion de ces interventions. Ce constat mérite, en réalité, d'être nuancé dans la mesure où certains dispositifs sont beaucoup plus rigides en pratique :

- Si une négociation sur les subventions versées au titre d'un contrat de ville donné avait bien lieu tous les ans sur la période 2000-2006, un « socle » stable était, de fait, reconduit au sein de cette programmation⁷⁹ ;
- Certains dispositifs présentent, à bien des égards, des caractéristiques similaires à celles des contrats aidés et emportent un engagement pluriannuel. C'est le cas, par exemple, des « adultes-relais »⁸⁰ ou des équipes projet⁸¹ de la politique de la ville.

⁷⁷ Les départements d'outre-mer relèvent de la catégorie des régions présentant des consommations inférieures à 10 M€ : en 2006, 8 M€ en Guadeloupe, 8 M€ à la Réunion, 6 M€ en Martinique et 4,4 M€ en Guyane.

⁷⁸ + 187 % en Franche-Comté, + 169 % en Auvergne, + 119 % en Bretagne, + 115 % en Limousin, + 100 % en Bourgogne.

⁷⁹ C'était le cas, en particulier, pour le financement des opérations « ville, vie, vacances » ou des centres de ressources de la politique de la ville.

⁸⁰ Les contrats des adultes-relais sont prévus pour trois ans.

⁸¹ Les « équipes-projet » ou de « maîtrise d'œuvre urbaine et sociale » constituent le dispositif de direction et de conduite de projet du contrat de ville.

- Les compensations d'exonérations fiscales et sociales en ZFU constituent, par ailleurs, un dispositif d'intervention très rigide, résultant de droits à prestations ouverts à des bénéficiaires en vertu d'un régime légal et réglementaire.

2. Des dispositifs nombreux et instables dans le temps

Cette rigidité des dépenses n'empêche pas une instabilité du régime juridique des dispositifs d'intervention de la politique de la ville. Des tableaux de synthèse de ces dispositifs sont présentés en annexe à ce rapport. Ces tableaux font ressortir le nombre très élevé de textes applicables à ces dispositifs et leur variabilité dans le temps. Le régime des « adultes-relais » a, ainsi, été affecté par une instabilité caractérisée sur la période récente.

Le dispositif « adultes-relais » et son instabilité récente

L'article L.12-10-1 du code du travail définit les activités exercées par les adultes-relais comme « *visant à améliorer, dans les zones urbaines sensibles et les autres territoires prioritaires des contrats de ville, les relations entre les habitants de ces quartiers et les services publics ainsi que les rapports sociaux dans les espaces publics ou collectifs* ». Les employeurs des adultes-relais sont en majorité des associations (85 %).

Dans une circulaire du 24 octobre 2005, la déléguée interministérielle à la Ville invitait les préfets à « *anticiper la sortie du dispositif* », compte tenu des moyens financiers disponibles. Après les violences urbaines de la fin de l'année 2005, le Premier ministre annonçait le doublement du nombre de contrats. Les modalités de gestion du dispositif sont également compliquées, pour l'année 2007, par la création de l'ACSE⁸².

Après cette phase de quasi mise en extinction du dispositif au cours de l'année 2005, le nombre de conventions actives est brusquement remonté de 2 900 au 31 décembre 2005 à 3 500 au 31 décembre 2006 (soit + 21 %).

Les associations rencontrées par la Cour ont fait état de l'impact très négatif de cette instabilité pour la conduite des actions menées dans les quartiers.

⁸² Les nouvelles conventions signées après le 1^{er} janvier 2007 (avec un nouveau modèle de convention) sont prises en charge par l'ACSE, qui a conclu une convention avec le CNASEA pour le paiement des aides. Les conventions renouvelées après le 1^{er} janvier 2007 sont prises en charge par l'ACSE mais seulement à leur date de renouvellement. Les conventions signées avant le 1^{er} janvier 2007 continuent d'être payées par les trésoreries générales jusqu'à la conclusion d'un avenant de transfert entre la préfecture et les services employeurs.

Cette instabilité des dispositifs spécifiques vient, d'une certaine façon, démultiplier l'instabilité des dispositifs d'intervention de droit commun également mobilisés en direction des quartiers sensibles, comme les contrats aidés⁸³. Les effets cumulatifs de cette double instabilité rendent particulièrement délicate la conduite dans la durée d'une action en direction des quartiers en difficulté.

Les acteurs de la politique de la ville rencontrés par la Cour sur le terrain ont d'ailleurs très fréquemment critiqué cette instabilité des dispositifs d'intervention. L'une des associations rencontrées a indiqué à la Cour que l'un de ses emplois de médiation sociale avait été successivement financé, depuis 2000, sur la base du dispositif emplois-jeunes, puis du dispositif adultes-relais, avant d'entrer dans le cadre d'un contrat aidé du conseil régional.

La stabilisation du régime des dispositifs d'intervention de la politique de la ville apparaît prioritaire. L'objectif pourrait être de parvenir à stabiliser une armature cohérente de dispositifs d'intervention exerçant un véritable effet structurant sur les quartiers sensibles. Cette nécessité de stabilisation n'exclut pas, cependant, le besoin d'une mise en conformité de certains dispositifs. C'est le cas, en particulier, du régime financier du dispositif « adultes-relais », longtemps dérogatoire et peu orthodoxe, et qui a été régularisé à la fin de l'année 2006⁸⁴.

3. Des dispositifs très hétérogènes d'un point de vue financier

Les dépenses d'intervention mises en œuvre dans le cadre du programme 147 frappent par leur dispersion en de nombreux régimes distincts. Cette diversité des régimes induit une très grande hétérogénéité des volumes d'aides apportées aux bénéficiaires.

a. Une dispersion des moyens dans des dispositifs multiples

La dispersion dans de multiples dispositifs se retrouve dans la présentation des interventions de la politique de la ville dans les projets annuels de performance pour 2006 et 2007. La Cour a essayé, à partir de ces documents, de présenter l'insertion de ces différents dispositifs dans la nomenclature par destination issue de la LOLF :

- Dans le PAP 2006, cette insertion apparaît relativement lisible pour l'action n° 2 « *revitalisation économique et emploi* ».

⁸³ La Cour a analysé cette instabilité dans le temps des contrats aidés dans le rapport *Quelle efficacité pour les contrats aidés de la politique de l'emploi ?* qu'elle a remis en octobre 2006 à la commission des finances du Sénat.

⁸⁴ De 2000 à 2004, les crédits relatifs au dispositif adultes relais ont été consommés conformément au décret n° 2000-540 du 16 juin 2000 et à la circulaire DIV/DPT-IEDE/2000/231 du 26 avril 2000. Ces textes prévoyaient une procédure de gestion particulièrement complexe : engagement comptable central, engagement juridique au niveau du département, délégation des crédits de paiement au niveau régional, liquidation par le comptable et dépense sans ordonnancement préalable, le cas échéant en dépassement de crédit. À compter de 2005, une procédure plus normale a été utilisée : délégation de crédits et dépenses après ordonnancement. Cependant, cette nouvelle procédure est intervenue sur la seule base d'un document de la direction générale de la comptabilité publique ; le décret de 2000 n'a été abrogé qu'à la fin de 2006 (décret n° 2006-1788 du 23 décembre 2006).

- La cohérence interne de l'action n° 3 « *stratégie, ressources et évaluation* » est nettement moins assurée. Le financement de l'évaluation des contrats de ville coexiste, en effet, avec des subventions à des associations alors que ce type de subventions est retracé sur les deux premières actions du programme.

- Le périmètre de l'action n° 1 « *Prévention et développement social* » est le moins bien délimité. Cette action apparaît comme le regroupement de dispositifs ne relevant pas des actions n° 2 et n° 3. Dans le PAP 2006, les interventions en relevant étaient présentées par support juridique⁸⁵. Le PAP 2007 retient une présentation fonctionnelle plus lisible des interventions menées au titre de l'action n° 1. Les interventions sont, en effet, désormais rattachées à l'un des deux volets de l'action : « prévention de la délinquance » et « développement social des quartiers urbains ». Les moyens mobilisés dans le cadre des nouveaux contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) sont répartis entre ces deux volets.

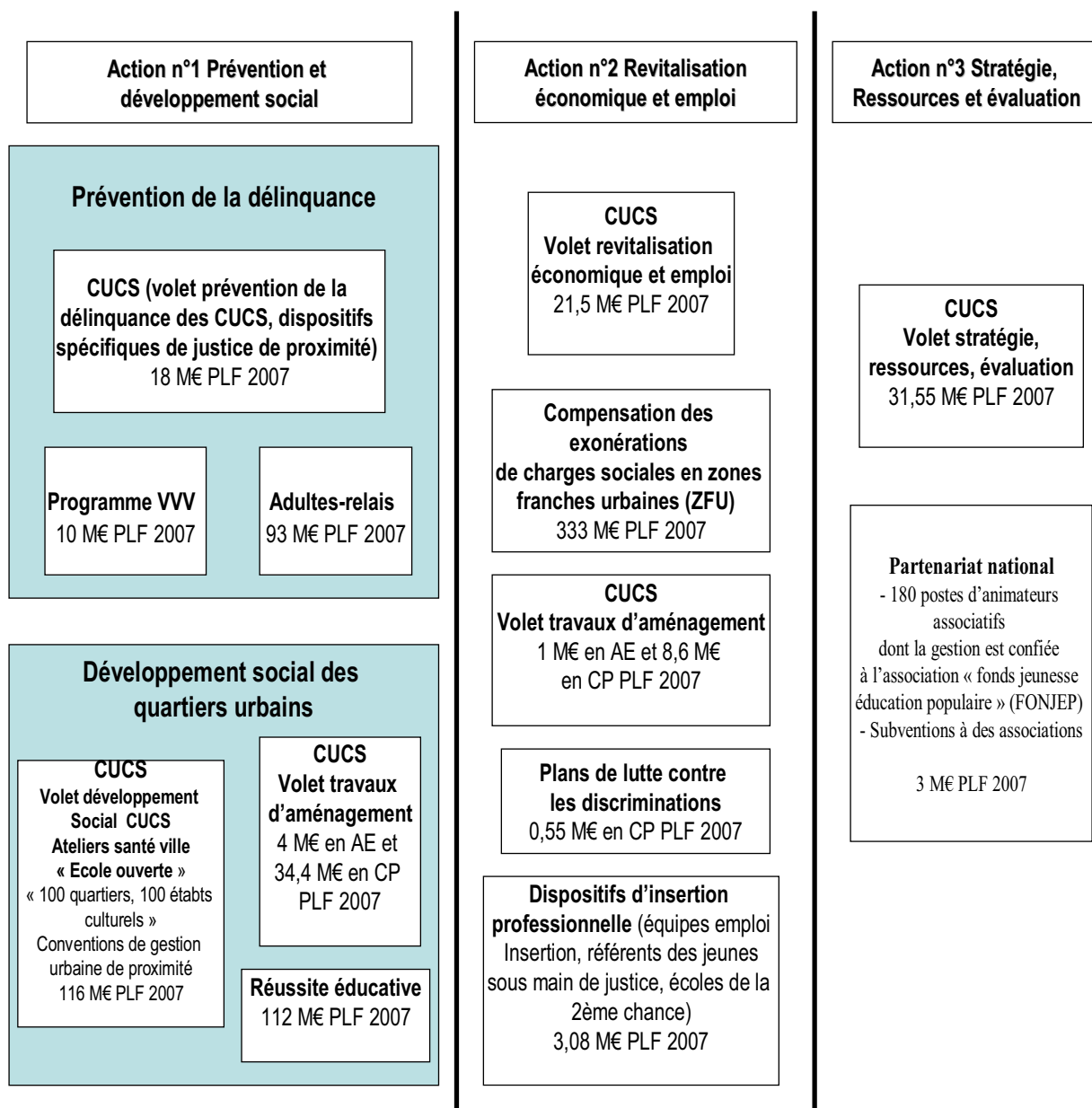
⁸⁵ Programme adultes-relais ; contrats de ville ; programme « ville, vie, vacances » ; programme de réussite éducative.

**Tableau n° 21 : Le contenu des actions du programme 147
« Equité sociale et territoriale et soutien » dans le PAP 2006**

Action n°1 Prévention et développement social	Action n°2 Revitalisation économique et emploi	Action n°3 Stratégie, Ressources et évaluation
<p align="center">Contrats de ville (prévention de la délinquance, développement social, ateliers santé-ville, « école ouverte » 73 M€ PLF 2006</p>	<p align="center">Contrats de ville Volet revitalisation économique et emploi 9,9 M€ PLF 2006</p>	<p align="center">Contrats de ville Volet stratégie, ressources, évaluation 23,16 M€ PLF 2006</p>
<p>Programme VVV 9 M€ PLF 2006</p>	<p align="center">Compensation des exonérations de charges sociales en zones franches urbaines (ZFU) 339 M€ PLF 2006</p>	<p align="center">Partenariat national - 180 postes d'animateurs associatifs dont la gestion est confiée à l'association « fonds jeunesse éducation populaire » (FONJEP) - Subventions à des associations 3 M€ PLF 2006</p>
<p>Adultes-relais 43 M€ PLF 2006</p>	<p align="center">Contrats de ville Volet travaux d'aménagement 2,75 M€ en AE et 8,06 M€ en CP PLF 2006</p>	
<p align="center">Réussite éducative 62 M€ PLF 2006</p>	<p align="center">Equipes emploi insertion 0,4 M€ PLF 2006</p>	
<p align="center">Contrats de ville Volet travaux d'aménagement 12,25 M€ en AE et 32,14 M€ en CP PLF 2006</p>		

Source : Cour des comptes / Sigles utilisés : CUCS : contrats urbains de cohésion sociale / Programme VVV : programme « ville, vie, vacances »

**Tableau n° 22 : Le contenu des actions du programme 147
« Equité sociale et territoriale et soutien » dans le PAP 2007**



Source : Cour des comptes

b. L'hétérogénéité des volumes d'aides apportés aux différents bénéficiaires

La Cour a essayé d'analyser cette hétérogénéité en retenant deux approches.

1/ Une approche par les montants de subventions aux associations

Les subventions aux associations sont si diverses dans leurs montants que le calcul de subventions moyennes ne présente qu'un intérêt très relatif. La Cour a donc préféré analyser les modalités de répartition des subventions entre différents niveaux de subventionnement. Ces niveaux ont été déterminés de façon très indicative pour représenter, compte tenu des dossiers examinés :

- des subventions relativement peu importantes (moins de 1 500 €) ;
- des subventions relativement moyennes (entre 1 500 et 5 000 €) ;
- des subventions relativement importantes (plus de 5 000 €). Ce dernier niveau a été fixé à un niveau volontairement bas.

Les subventions versées par la DIV : une très grande majorité de subventions de plus de 5 000€

La dispersion ne se retrouve pas pour les associations subventionnées directement par la DIV dans le cadre du partenariat national.

Tableau n° 23 : Les subventions aux associations versées directement par la DIV

	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre des associations bénéficiaires de subventions inférieures à 1 500 €	0	0	0	0	0
Nombre des associations bénéficiaires de subventions inférieures à 5 000 €	0	3	2	2	1
Nombre total d'associations bénéficiaires	118	145	137	91	120

Source : DIV

On peut néanmoins s'interroger sur le caractère stratégique au niveau national des quelques subventions de moins de 5 000 € versées par la DIV au cours de la période sous revue.

Les subventions versées au niveau local

L'analyse des subventions versées dans les départements visités par la Cour fait, en revanche, ressortir la dispersion des financements avec une majorité de subventions inférieures à 5 000 € et de nombreuses subventions inférieures à 1 500 €. Le tableau ci-dessous présente l'exemple de la Seine-Saint-Denis⁸⁶.

Tableau n° 24 : Les subventions versées aux associations en Seine-Saint-Denis

	2002	2003	2004	2005	2006
Subventions inférieures à 1 500 €	131	84	81	102	98
Subventions inférieures à 5 000 €	339	313	295	313	360
Subventions supérieures à 5 000 €	359	278	267	251	418

Source : Préfecture de Seine-Saint-Denis

2/ Une approche par les coûts unitaires moyens des dispositifs fléchés

La méthodologie actuellement mise en œuvre pour le calcul de coûts unitaires par dispositif d'intervention ne permet pas une analyse comparative fiable.

La méthode de calcul des coûts unitaires moyens

L'analyse des coûts unitaires moyens des dispositifs d'intervention de la politique de la ville se révèle très délicate :

- Le suivi des coûts unitaires moyens des différents dispositifs est très récent dans la mesure où il n'est opéré par la DIV que depuis 2006 ;
- Il repose, de plus, sur des méthodes de calcul hétérogènes. Le coût unitaire moyen pour les adultes-relais est fixé par décret. Les coûts unitaires moyens des autres dispositifs sont calculés à partir du rapport entre le montant de crédits prévus au PAP et le nombre de dispositifs estimés ;
- Ces informations ne sont pas recueillies au niveau d'un territoire déterminé (région, ZUS ou contrat de ville).

Compte tenu de ces difficultés, le tableau de synthèse suivant ne doit être considéré qu'à titre indicatif. Il fait, cependant, ressortir la disparité des volumes d'aides reçus par les différents bénéficiaires des dispositifs fléchés.

⁸⁶ Cf. les tableaux des données locales recueillies par la Cour en annexe au présent rapport.

Tableau n° 25 : Les coûts unitaires moyens annuels des dispositifs d'intervention de la politique de la ville figurant dans le PAP 2007 du programme n° 147

Dispositif	Coût unitaire moyen annuel
<i>Coûts unitaires moyens par poste</i>	
Adultes-relais	19 500 € ⁸⁷
Financement de postes de travailleurs sociaux intervenant dans les commissariats dont la circonscription couvre au moins une zone urbaine sensible	20 000 €
Postes FONJEP	7 400 €
Délégués de l'Etat	2 800 € ⁸⁸
<i>Coûts unitaires moyens par structure</i>	
Services d'aide aux victimes d'urgence (SAVU)	133 000 €
Ateliers santé-ville	50 000 €
Equipes emploi insertion	45 000 € pendant les trois premières années, puis 30 000 € la quatrième et 15 000 € les deux années suivantes.
Points d'accès au droit dans les établissements pénitentiaires	15 000 €
Centres de ressources régionaux de la politique de la ville ⁸⁹	50 000 €
Subventions versées aux associations dans le cadre du partenariat national	30 000 €
<i>Coûts unitaires moyens par projet</i>	
Programme « <i>Ville, vie, vacances</i> »	750 €

⁸⁷ Ce coût unitaire se fonde sur une hypothèse de revalorisation du SMIC de 2,5 % au 1^{er} juillet 2007.

⁸⁸ Cette donnée ne figure pas dans le PAP mais résulte d'un calcul spécifique.

⁸⁹ Les centres de ressources régionaux sont des structures supports de la politique de la ville. Ils participent à l'animation de la politique de la ville dans les régions : diffusion de l'information, formations, capitalisation des expériences. Le PAP 2006 dénombrait 14 structures et évaluait à 50 000 € leur dotation moyenne. Le PAP 2006 prévoyait une enveloppe de 0,7 M€. Le PAP 2007 prévoit une enveloppe en forte hausse à 2,8 M€.

Dispositif « école ouverte »	Financement moyen de 645 € par semaine d'ouverture
Projets de réussite éducative	210 000 €

Source : Cour des comptes d'après PAP 2007

c. Des indicateurs d'optimisation des moyens du programme 147 insuffisants en l'état

L'objectif n° 4 du volet performance du programme 147 consiste à « *optimiser l'utilisation des fonds dédiés au programme en les ciblant sur les zones prioritaires* ».

Dans le PAP 2006, un indicateur de performance est associé à cet objectif : l'indicateur 4.1. relatif à la « *part des crédits consacrés au financement des quatre priorités du programme (hors compensation des exonérations de charges sociales)* ». Cet indicateur ne permet pas d'avoir une vision précise de la concentration des moyens sur les priorités du programme. De plus, une cible n'était affichée que pour 2006 et son niveau (62 %) semblait peu exigeant compte tenu de la prévision pour 2005 (60 %).

Ce volet a été étoffé dans le PAP 2007. Trois indicateurs permettent désormais d'apprécier l'optimisation des moyens du programme par rapport à ces priorités. Ce renforcement représente une avancée intéressante compte tenu de la dispersion des interventions de la politique de la ville. Cependant, les indicateurs définis pour 2007 ne paraissent pas encore, en l'état, satisfaisants dans leur définition et leur fonctionnement.

Les nouveaux indicateurs d'optimisation des moyens du programme 147 figurant dans le projet annuel de performance pour 2007

Indicateur 4.1. : part des crédits consacrés au financement des quatre priorités du programme (hors compensation des exonérations de charges sociales)

La fixation d'une cible en 2009 de 85 % des crédits consacrés au financement des quatre priorités du programme n'apparaît pas très lisible. Il serait sans doute plus clair de « retourner » l'indicateur pour faire apparaître des crédits qui ne sont pas destinés au financement des priorités du programme.

Sont comptabilisées les dépenses directement liées à la mise en œuvre d'un dispositif relatif à l'une des priorités du programme (travailleurs sociaux dans les commissariats, équipes de réussite éducative, ateliers santé ville, équipes emploi insertion, référents CIVIS) mais également toutes les dépenses ayant vocation à favoriser le lien social dans les quartiers défavorisés dans la mesure où celles-ci contribuent également à prévenir la délinquance ou à favoriser la réussite scolaire. Le contenu de cette deuxième catégorie de dépenses apparaît trop large pour permettre une évaluation fine.

Indicateur 4.2. : part des crédits consacrés aux communes prioritaires (hors compensation des allègements de charges sociales)

Selon le PAP 2007, la géographie prioritaire prise en compte au titre de cet indicateur est la nouvelle géographie prioritaire définie dans le cadre des CUCS. Par conséquent, les premières données, relatives à l'année 2007, devraient être disponibles dans le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances 2008.

Indicateur 4.3. : part des associations subventionnées bénéficiant d'une subvention significative

Le nombre de projets portés par les associations ayant bénéficié d'une subvention supérieure à 10 % du coût total du projet est rapporté au nombre total d'associations subventionnées par la politique de la ville. Il convient de relever que la cible prévue pour 2007 (70 %) est inférieure au résultat 2004 (71 %), le résultat 2005 se situant à 64 % et la prévision pour 2006 à 65 %.

Le projet annuel de performance pour 2007 souligne « *la fragilité des données* » pour cet indicateur. « *En effet, en l'état actuel du système d'information, de nombreuses difficultés demeurent (plusieurs projets pour une seule association, pluriannualité des projets...). Un travail sera mené afin de surmonter ces difficultés.* »

Une façon de simplifier le suivi de cet indicateur pourrait être de fixer, dans un premier temps, un ou plusieurs seuils en valeur absolue : part des subventions de moins de 1 500 € et part des subventions de plus de 5 000 € par exemple.

Source : Cour des comptes d'après projet annuel de performance du programme n° 147 pour 2007

II. LA MOBILISATION DES « CRÉDITS DE DROIT COMMUN » : UNE EVALUATION A FIABILISER, DES EFFETS DE SUBSTITUTION A CONFIRMER, UNE COORDINATION À RENFORCER

Une critique fréquemment adressée aux crédits spécifiques d'intervention de la politique de la ville est qu'ils se substituent, en pratique, aux crédits de droit commun des politiques de l'État⁹⁰. Ces crédits spécifiques seraient trop souvent un remède à l'insuffisante intervention des politiques de droit commun de l'État en direction des quartiers sensibles. Cette appréciation a été très fréquemment relayée par les acteurs de terrain rencontrés au cours de l'enquête.

Ces considérations ne peuvent, en l'état, être étayées d'une évaluation fiable des crédits de droit commun mobilisés en direction des zones d'intervention de la politique de la ville. Il est très difficile de procéder à une analyse quantitative des évolutions comparées, dans les zones d'intervention de la politique de la ville, des crédits de droit commun et des crédits spécifiques. La définition d'une méthodologie adaptée d'analyse représente donc un enjeu majeur pour apprécier la réalité des interventions de l'État en direction des quartiers en difficulté. Si les nouveaux contrats urbains de cohésion sociale poursuivent cet objectif, cette démarche peine encore à se concrétiser.

En ce qui concerne la coordination opérationnelle mise en œuvre sur le terrain, les constats faits sur place par la Cour conduisent à mettre en exergue deux démarches qui permettent une meilleure articulation entre crédits de droit commun et crédits spécifiques :

- Le recensement des dispositifs de droit commun mobilisables, d'une part ;
- La mise en œuvre d'une procédure opérationnelle de coordination, d'autre part.

A. LES DIFFICULTES D'EVALUATION DE LA MOBILISATION DES CRÉDITS DE DROIT COMMUN

1. L'absence d'un système d'information adapté

Il n'existe pas, en l'état, de système d'information transversal permettant de disposer de données sur l'utilisation des crédits de « droit commun » dans les quartiers

⁹⁰ La notion de « moyens de droit commun » devrait être utilisée à la place de celle de « crédits de droit commun » pour intégrer la mobilisation des moyens en personnel dans les zones d'intervention de la politique de la ville. Toutefois, cette problématique dépasserait le champ de la présente enquête, qui porte sur les crédits d'intervention.

d'intervention de la politique de la ville⁹¹. Il n'est pas possible d'obtenir des données financières spatialisées relatives aux politiques de l'État pour les zones d'intervention de la politique de la ville. La DIV a indiqué à la Cour que la mise en service, en 2008, du portail « *Subvention en ligne* », généralisé à toutes les préfetures, devrait permettre d'obtenir des restitutions plus précises.

2. Des études thématiques peu nombreuses et hétérogènes

Des études thématiques *a posteriori* sont parfois menées pour évaluer l'orientation d'un dispositif de droit commun vers les zones d'intervention de la politique de la ville.

- La DARES⁹² analyse, ainsi, régulièrement l'accès des résidents de ZUS aux dispositifs de la politique de l'emploi⁹³. La dernière étude disponible porte sur l'année 2004 : sur les 823 000 salariés embauchés cette année-là dans un dispositif de la politique de l'emploi financé par l'État, hors apprentissage, 12 % résidaient dans une ZUS de France métropolitaine, soit une proportion nettement supérieure au poids des ZUS dans la population active (7 %). Cependant, les résidents de ZUS sont relativement plus représentés dans les dispositifs qui donnent le moins facilement accès à un emploi durable non aidé⁹⁴. En sens inverse, pour d'autres dispositifs permettant un accès plus durable à l'emploi non aidé, les résidents de ZUS sont relativement défavorisés⁹⁵. Cependant, cette étude ne fait pas apparaître la part des résidents de ZUS dans le total des financements destinés aux dispositifs de la politique de l'emploi. Un groupe de projet réunissant la DIV, la DARES et la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) a été constitué, à la fin de l'année 2006, pour améliorer le recueil et le traitement des données relatives à la politique de l'emploi.

- Opérateur de l'État financé à plus de 90 % par des subventions retracées sur le programme 135 « *développement et amélioration de l'offre de logement* », l'Agence

⁹¹ L'outil informatique Poliville, présenté infra (partie V, III-C), ne peut donner que des restitutions parcellaires : Poliville n'est installé que dans une trentaine de préfetures ; les informations saisies sont d'une fiabilité relative pour les premières années d'exploitation de cette application.

⁹² Direction de l'animation de la recherche des études et des statistiques du ministère chargé de l'emploi.

⁹³ *Les dispositifs de politique de l'emploi dans les zones urbaines sensibles : un accès privilégié aux CES et SIFE collectifs*, Premières synthèses, premières informations, n° 39.2, septembre 2005.

⁹⁴ Comme les contrats emploi solidarité (CES) et les contrats emploi consolidé (CEC), pour lesquels les taux d'accès des résidents de ZUS sont plus élevés que ceux des résidents hors ZUS.

⁹⁵ Comme le contrat initiative emploi (CIE) et l'aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprises (ACCRE) pour lesquels les taux d'accès des résidents de ZUS sont moins élevés que ceux des résidents hors ZUS.

nationale de l'habitat (ANAH) publie également des données sur le versement en ZUS de ses subventions d'amélioration de l'habitat⁹⁶.

Cependant, de telles études – instructives pour le champ concerné – sont trop rares et trop hétérogènes dans leurs méthodologies pour que puissent en être tirées des conclusions transversales sur la mobilisation des politiques de droit commun.

3. Un document budgétaire transversal qui doit encore être amélioré

a. Les évolutions du jaune budgétaire

La Cour avait formulé, dans son rapport public particulier de 2002, plusieurs critiques à l'égard du « jaune » budgétaire annexé au projet de loi de finances et consacré à la politique de la ville⁹⁷.

Les critiques de la Cour en 2002 à l'encontre du jaune budgétaire

« politique de la ville »

La Cour estimait le document peu fiable : *« l'insuffisance des systèmes de suivi financier rend très difficile l'élaboration d'un document bien renseigné. Il n'est donc pas possible actuellement de donner un chiffrage précis et incontestable du montant des crédits publics affectés à la politique de la ville, ni pour l'ensemble des acteurs publics, ni même pour le seul État. »*

La Cour relevait également :

- Des défauts de présentation : absence d'un tableau récapitulant les actions des ministères ; insuffisance des commentaires sur le montant annuel des agrégats et leur évolution sur plusieurs années ; absence de bilans des principaux dispositifs de la politique de la ville ou des engagements financiers pluriannuels ; absence d'illustrations concrètes des politiques menées et de leur impact ; hétérogénéité des présentations des ministères et organismes publics qui semblent juxtaposées au lieu d'être mises en cohérence.

- Une fiabilité douteuse des informations financières : faible nombre d'informations budgétaires et leur caractère parcellaire et hétérogène ; remontée d'informations sur les contrats de ville peu performante ; incertitudes sur la méthode d'évaluation de la contribution des

⁹⁶ Il ressort de ces données que le nombre de logements du parc privé situés en ZUS bénéficiant de subventions de l'ANAH a diminué en 2005 par rapport aux années 2003 et 2004. Durant ces deux années en effet, les aides annuelles concernaient plus de 15 000 logements, contre 11 600 logements en 2005. La baisse est également importante sur les seuls logements locatifs : de 14 300 logements en 2004, à moins de 10 000 en 2005 alors qu'au niveau de la France entière le nombre de logements dans cette catégorie a augmenté de 11 %. Il est à noter toutefois que les subventions destinées aux ZUS ont augmenté entre 2004 et 2005 : 29,3 M€ ont bénéficié aux propriétaires habitant en ZUS en 2005, contre 25,6 M€ en 2004 (source : rapport ONZUS 2006, données ANAH).

⁹⁷ *Etat récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement sociale urbain*. Un tableau de synthèse sur longue période est présenté en annexe.

ministères ; choix d'imputation ou de présentation pouvant porter atteinte à la sincérité de l'évaluation financière ; une conception large du « jaune » pouvant engendrer une confusion entre effort de l'État et effort public en faveur de la ville ; une prise en compte du montant total d'une mesure alors qu'une partie seulement peut être raisonnablement rattachée à la politique de la ville ; addition de données hétérogènes.

Plusieurs améliorations ont été apportées à ce document budgétaire pour répondre à ces critiques. Afin de gommer l'hétérogénéité des contributions et de leur donner plus de cohérence, la présentation du « jaune » a été organisée autour de plusieurs thématiques : « *rénovation urbaine* », « *équité sociale et territoriale* », « *stratégie, ressource, évaluation* ». Cette approche devait permettre d'affiner l'évaluation du coût pour l'État et ses partenaires des actions menées au titre de la politique de la ville. Le « jaune » a également été enrichi de tableaux précisant par thématiques les interventions des ministères. Des évolutions ont également permis de mieux homogénéiser les données financières prises en compte⁹⁸.

b. Le nouveau document de politique transversale (DPT) « Ville »

Prévus par l'article 128 de la loi de finances rectificative pour 2005 du 30 décembre 2005, les DPT « *développent pour chaque politique concernée la stratégie mise en œuvre, les crédits, objectifs et indicateurs y concourant. Ils comportent également une présentation de l'effort financier consacré par l'État à ces politiques* ». Ce texte institue huit documents de politique transversale. La mission « *Ville et logement* » est concernée par deux d'entre eux : le DPT « *Inclusion sociale* »⁹⁹ et le DPT « *Ville* ». L'intérêt pour l'information budgétaire d'un document de politique transversale sur la politique interministérielle qu'est celle de la Ville est réel.

Pour la première fois en 2007¹⁰⁰, un DPT « *Ville* » a été élaboré : 26,30 % des crédits de paiement de la mission « *Ville et logement* » demandés dans le cadre du PAP 2007 sont concernés par ce DPT¹⁰¹. Le DPT « *Ville* », pour l'élaboration duquel la DIV exerce un rôle de chef de file, est composé de 24 programmes relevant de 10 missions de l'État et des deux programmes « *Ville* » (147 et 202) de la mission « *Ville et logement* » dont les actions sont spécifiques aux quartiers défavorisés. Au-delà des moyens spécifiques de la politique de la ville (1,18 Md€ de CP pour les deux programmes Ville), les autres ministères concourent à la politique de la ville à hauteur de 2,55 Md€ (CP), selon les données du DPT,.

⁹⁸ La contribution de la Caisse des dépôts et consignations fait l'objet d'une double déclinaison permettant de distinguer le montant global de sa participation (prêts et aides) et le coût définitif qu'il représente (bonification des prêts et aides). Les sommes versées au titre de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS) aux communes relevant de la géographie prioritaire ont été retranchées du montant global de la participation des collectivités territoriales pour prévenir le risque de double compte.

⁹⁹ 78 % des crédits de paiement de la mission « *Ville et logement* » (PLF 2006).

¹⁰⁰ Le DPT « *Ville* » n'a pas été élaboré en 2006, contrairement aux dispositions de la LFR pour 2005. Les sept autres DPT prévus ont été annexés au PLF pour 2006. En 2006, un « *jaune* » relatif à la politique de la Ville a dû être à nouveau élaboré.

¹⁰¹ Une analyse du DPT est présentée en annexe.

Tableau n° 26 : Evaluation des crédits budgétaires consacrés à la politique transversale (en M€)

	2005	2006	2007
	CP	CP	CP
TOTAL des 2 programmes Ville	883.9	1026.2	1181
TOTAL des autres missions	1658.8	2609.6	2554
TOTAL des crédits budgétaires	2542,7	3635,8	3735

Source : DPT 2007

c. Les limites du DPT 2007

Six programmes sur les vingt-cinq rattachés au DPT ne comportent pas d'évaluation des crédits contribuant à la politique de la ville, ce qui réduit la portée du document.

En outre, en dépit des améliorations apportées au « jaune », la fiabilité de la remontée d'informations pour l'évaluation des crédits de droit commun reste incertaine. De nombreux ministères n'intègrent pas, en effet, la géographie prioritaire de la politique de la ville dans la gestion de leurs dispositifs de droit commun. Les moyens consacrés par le ministère de la culture et de la communication destinés aux quartiers d'intervention de cette politique restent, ainsi, mal connus. En matière d'emploi, le nombre de contrats aidés dont bénéficient les demandeurs d'emploi en ZUS ne peut être connu suffisamment tôt pour être mentionné au DPT, en dépit du caractère prioritaire de ces publics dans les dispositifs.

B. UNE ANALYSE DES EFFETS DE SUBSTITUTION A RENFORCER

Il n'existe pas, en l'état, d'analyse fiable et récurrente des effets de substitution des crédits spécifiques aux crédits de droit commun.

1. Constats d'ensemble à partir des données du « jaune budgétaire »

Le tableau suivant présente une analyse globale à partir des données du « jaune budgétaire », dont la fiabilité incertaine a toutefois été relevée plus haut.

Tableau n° 27 : Evolutions comparées des crédits spécifiques et des crédits de droit commun sur 2002-2006 d'après le « jaune » politique de la ville

	2002	2003	2004	2005	2006	Evolution 2002-2006
I. Crédits spécifiques	379,9	368	647,23	893,97	1026,04	+ 646,14

(en M€)						
II. Crédits de droit commun (en M€)	2335	2240,55	2125,15	2316,31	3035,6	+ 700,6
Total I + II (en M€)	2714,9	2608,55	2772,38	3210,28	4061,64	+ 1 346,74
Part des crédits spécifiques dans le total I + II	14 %	14 %	23 %	28 %	25 %	

Sources : rapport de 2005 précité de la commission d'enquête du Sénat sur les quartiers en difficulté (p. 102) et état récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement sociale urbain, 2006¹⁰²

- On ne peut parler d'effet de substitution global sur la période 2002-2006 dans la mesure où les deux ensembles (crédits spécifiques et crédits de droit commun) augmentent chacun sur cette période. Il est constaté toutefois que les crédits de droit commun diminuent de 2002 à 2004 tandis que les crédits spécifiques progressent très vivement. De plus, leur forte hausse entre 2005 et 2006 est essentiellement liée à la progression des crédits retracés sur la mission « Sécurité » ;

- Les crédits spécifiques ont progressé nettement plus vite que les crédits de droit commun, ce qui aurait pour effet de les faire passer, sur 2002-2006, de 14 % à 25 % de l'ensemble [crédits spécifiques + crédits de droit commun]. Une telle proportion de crédits spécifiques apparaît peu conforme à un simple objectif de complémentarité ou d'effet de levier. S'il n'y a pas de substitution globale aux crédits de droit commun, le total des interventions directes de l'État au titre de la politique de la ville se déforme en faveur des crédits spécifiques, en contradiction avec l'objectif de faire des crédits de droit commun le principal levier d'action.

Ces constats sont, toutefois, sujets à caution compte tenu de la fiabilité très relative, relevée plus haut, du décompte des crédits de droit commun. Par ailleurs, la ligne « crédits spécifiques » au sens du « jaune budgétaire » ne distingue pas le programme 147 du programme 202 et intègre donc les subventions de l'État à l'ANRU.

2. Le besoin d'analyses locales récurrentes des effets de substitution

Une méthodologie d'analyse des effets de substitution reste à définir et à mettre en œuvre : dans un rapport de 2005¹⁰³, l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) proposait une démarche intéressante à partir de trois exemples locaux. Elle constatait

¹⁰² Données corrigées pour intégrer l'« amendement banlieues » (voir supra).

¹⁰³ M. FOURCADE, G. LE COZ, D. LEJEUNE, D. VILCHIEN, « Evaluation de la mobilisation des crédits de droit commun de l'Etat et contribution à l'évaluation des contrats de ville sur trois territoires », avril 2005.

qu'en dépit des « lacunes » du système d'information « *la mobilisation des moyens de droit commun en faveur des ZUS est inégale et dans l'ensemble insuffisante par rapport au poids de la précarité dans les ZUS étudiées* ». L'IGAS ne relevait pas, toutefois, « *d'effets patents de substitution des crédits spécifiques « ville », ni d'éviction massive et volontaire des crédits de droit commun* ».

L'analyse par l'IGAS des effets de substitution des crédits spécifiques aux crédits de droit commun

La mission de l'IGAS a porté sur les communes de Melun, Sartrouville et Vénissieux. Pour le site de Melun, elle a retenu une méthode d'analyse des crédits de droit commun comparant un indice synthétique de précarité de la commune avec la part des crédits de droit commun dont cette commune bénéficie.

L'indice de précarité a été calculé en rapportant le nombre d'allocataires de la ZUS, bénéficiaires du RMI et à bas revenus, aux mêmes données sur l'ensemble du département. Cet indicateur a été estimé à 4 % pour la ZUS des quartiers Nord de Melun, à moins de 1,1 % pour la ZUS de Sartrouville et à 1,3 % pour les Minguettes à Vénissieux.

La mission n'a pu effectuer de bilan d'ensemble que pour la ZUS de Melun. Celle-ci, qui recevait 11 % des crédits spécifiques de la politique de la ville, bénéficiait de 3,4 % des crédits de droit commun (soit un niveau légèrement inférieur à l'indice de précarité).

L'IGAS relevait pour les trois sites que les DDE et le FASILD affectaient aux ZUS une part de leurs crédits de droit commun égale ou supérieure à l'indice de précarité, mais que les DDASS, les DDTEFP et les services de la Culture leur consacraient une part de leurs crédits de droit commun inférieure à l'indice de précarité.

Ces travaux de l'IGAS n'ont toutefois pas été, à ce jour, prolongés d'autres analyses menées par la DIV ou les services de l'État.

C. LA COORDINATION OPÉRATIONNELLE ENTRE DISPOSITIFS DE DROIT COMMUN ET DISPOSITIFS SPÉCIFIQUES

1. Les nouveaux contrats urbains de cohésion sociale ont vocation à constituer un vecteur de mobilisation des politiques de droit commun

La circulaire du 24 mai 2006, relative à l'élaboration des contrats urbains de cohésion sociale prévoit la définition « *avec l'ensemble des services de l'État concernés (...) des modalités d'intervention de l'État ainsi que les priorités et les moyens à arrêter dans le cadre des politiques de droit commun qu'ils mettent en œuvre pour répondre au mieux aux enjeux du territoire* ». Elle précise que « *la mobilisation des crédits de droit commun doit constituer le socle des engagements des partenaires. Elle doit permettre*

de mieux cibler les crédits spécifiques sur des actions prolongeant ou renforçant les politiques de droit commun vers les quartiers en difficulté ».

Le nouveau classement des quartiers prioritaires des CUCS en trois catégories donne une perspective nouvelle et intéressante en visant à une meilleure articulation entre crédits spécifiques et crédits de droit commun. Le classement des quartiers cible des contrats en catégories 1, 2, 3, doit, en effet, s'accompagner d'une affectation dégressive des crédits spécifiques de la politique de la ville et d'une mobilisation croissante des crédits de droit commun¹⁰⁴. Cependant, pour que cette évolution puisse avoir un réel impact, elle nécessite, au préalable, une refonte d'ensemble de la géographie prioritaire de la politique de la ville (voir supra).

2. Les constats faits sur place par la Cour conduisent à mettre en exergue deux « bonnes pratiques » pour la coordination entre dispositifs de droit commun et dispositifs spécifiques

a. Le recensement des dispositifs de droit commun mobilisables

Dans une circulaire du 1^{er} février 2007 adressée aux préfets, le délégué interministériel à la Ville précise que le DPT « Ville » doit servir de cadre au recensement local des crédits de droit commun. Dans les trois départements visités, ce recensement n'a pourtant pas pris appui sur la grille du DPT.

La circulaire précise également qu'« *un CIV technique sera prochainement réuni avec pour objectif, notamment, de faire le point sur la mise en œuvre du droit commun dans le cadre de ces contrats et d'assurer la meilleure mobilisation des ministères* ». Au 1^{er} juin 2007, ce CIV technique n'avait pas été réuni.

b. La mise en œuvre d'une coordination des procédures d'instruction

La coordination des procédures d'instruction entre les subventions accordées au titre de la politique de la ville et les subventions de droit commun accordées par les services déconcentrés et concernant les quartiers sensibles apparaît essentielle pour plusieurs raisons :

- Elle permet de définir, pour une action donnée, le support le mieux adapté : crédits de droit commun ou crédits spécifiques ;
- Elle autorise une diversité des regards pour un même dossier en croisant l'approche transversale de la politique de la ville et l'approche technique du service déconcentré concerné ;
- Surtout, cette coordination s'inscrit dans une logique de guichet unique pour orienter le plus rapidement les demandeurs vers le support de financement le mieux adapté. Les associations rencontrées ont fréquemment indiqué à la Cour qu'elles

¹⁰⁴ Les quartiers classés en catégorie 3 à titre d'action « préventive » doivent, ainsi, faire l'objet, à titre principal, d'une réorientation vers les crédits de droit commun.

étaient contraintes de monter des dossiers multiples. Il serait contre-productif pour la politique de la ville que les associations, dont la vocation première est la mise en œuvre d'actions dans les quartiers, consacrent une partie substantielle de leurs moyens à une épuisante course aux subventions.

La Cour a constaté sur place que des initiatives originales pouvaient exister pour faire vivre cette coordination au quotidien :

- En Seine-Saint-Denis, une coordination formalisée des procédures d'instruction est mise en œuvre entre la préfecture et les services déconcentrés ;
- Dans la Somme, le sous-préfet ville anime toutes les deux semaines un comité opérationnel réunissant les services de l'État concernés par la politique de la ville¹⁰⁵.

Ces bonnes pratiques locales relevées par la Cour traduisent, par leur absence d'harmonisation, le besoin d'un cadrage national qui fait défaut sur une question pourtant essentielle.

De telles démarches se heurtent également, en l'état, à la difficulté de prévoir les crédits qui seront effectivement délégués pour les quartiers en difficulté :

- Cette difficulté a été relevée plus haut pour les crédits spécifiques ;
- Elle existe également pour les crédits de droit commun, ainsi que le montre le tableau ci-dessous concernant la Somme.

Tableau n° 28 : Le moment de la délégation des crédits des services déconcentrés de la Somme susceptibles d'être mobilisés dans le cadre de la politique de la ville

Service déconcentré et imputation budgétaire	Moment de la délégation des crédits	Total des crédits délégués en 2006 (en €)
Direction régionale des services pénitentiaires	Délégation de l'enveloppe en avril / mai	25 285
Direction départementale des affaires sanitaires et sociale (DDASS) Familles vulnérables - BOP 106 Inclusion sociale – BOP 177	Délégations très échelonnées (7 délégations pour le BOP 177 en 2006). En moyenne, 3,6 délégations par an sur le chapitre 46.34/20 + BOP 106 et une moyenne de 5,5 délégations sur le chapitre 46.81/20 et 60 + BOP 177	462 135

¹⁰⁵ Préfecture, DDE, DDJS, DDTEFP (direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle), DDASS, DDSP (direction départementale de la sécurité publique), direction régionale des services pénitentiaires, DRAC (direction régionale des affaires culturelles), inspection académique et le directeur régional de l'ACSÉ.

Direction départementale de la jeunesse et des sports (DDJS) Programme 162.23	Délégation de crédits en février / mars	51 570
Délégation régionale aux droits des femmes (DRDF) Programme 137	Les crédits du programme 137 sont délégués entièrement en début d'année. Sur le chapitre 43.02, les crédits étaient délégués en 2 ou 3 fois.	74 648
Direction départementale de l'équipement (DDE) Chapitre 65.48-10 MOUS	Délégation de 80 % de l'enveloppe en mars et délégation en septembre pour les 20 % restants.	19 980

Source : Cour des comptes, d'après données préfecture de la Somme

La mobilisation interministérielle des politiques de droit commun de l'État représente un enjeu majeur pour parvenir à un impact réellement structurant des interventions de l'État en direction des quartiers en difficulté. Cependant, plusieurs conditions apparaissent nécessaires pour rendre cette mobilisation effective :

- La diffusion d'un recensement national des dispositifs de droit commun susceptibles d'être mobilisés ;
- La mise en œuvre d'un accompagnement méthodologique des acteurs de terrain ;
- L'articulation concrète entre les processus de programmation et de décision des interventions spécifiques et des dispositifs de droit commun.

Par ailleurs, une méthodologie d'analyse des effets de substitution entre crédits spécifiques et crédits de droit commun pourrait être construite. Un panel de départements pourrait, par exemple, être sélectionné et suivi d'année en année. Un bilan annuel de ces travaux et, plus généralement, de la mobilisation des crédits de droit commun pourrait être présenté au CIV.

III. LA DOTATION DE SOLIDARITÉ URBAINE ET DE COHESION SOCIALE (DSU-CS) : SOURCE INDIRECTE DE FINANCEMENT EN FORTE CROISSANCE

La DSU-CS est une composante de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Sa réforme en 2005 a entraîné une progression très significative de cette dotation pour les communes comportant une population importante en ZUS et/ou en ZFU, dans un contexte de forte augmentation globale de la DSU sur 2005-2009 (de 600 M€ environ en 2004 à un objectif de 1,2 Md€ en 2009).

Cependant, ce choix d'un renforcement de la péréquation en direction des communes urbaines défavorisées au sein de la dotation globale de fonctionnement n'est pas dépourvu d'ambiguïtés de principe et entraîne des effets de distorsion, en particulier en amplifiant les imperfections du zonage de la politique de la ville.

A. PRÉSENTATION DE LA DSU

La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS) est un concours financier de l'État aux communes. Elle représentait, en 2006, 880 M€, soit un montant supérieur au total des crédits du programme n° 147 « *Équité sociale et territoriale et soutien* ».

Cette dotation n'est pas une « intervention » au sens strict mais correspond à un prélèvement sur recettes de l'État. Or, ce type de prélèvement n'est pas retracé dans le titre VI des dépenses d'intervention au sens de la LOLF. La Cour a, cependant, indiqué, dans son dernier *Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire*, que les prélèvements sur recettes pouvaient être intégrés dans une approche plus large des interventions de l'État.

Présentation de la DSU

La dotation de solidarité urbaine (DSU) a été instituée par la loi du 13 mai 1991 en même temps que le fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France. Les règles qui président à l'identification des collectivités bénéficiaires et au calcul du montant des attributions ont été modifiées par les lois des 31 décembre 1993 et 26 mars 1996.

Depuis 1994, pour les communes de 10 000 habitants et plus est utilisé un indice synthétique permettant d'identifier les collectivités bénéficiaires et de liquider le montant de leurs attributions¹⁰⁶. Les 928 communes métropolitaines de 10 000 habitants et plus sont classées selon la valeur décroissante de cet indice. Seules, les collectivités appartenant aux trois premiers quarts de ce classement bénéficient de la DSU (soit 696 communes en 2003).

Les communes de moins de 5 000 habitants sont exclues de la DSU.

Pour les 1041 communes de 5 000 à 9 999 habitants, un indice synthétique est utilisé, par décalque de l'indice retenu pour les communes de 10 000 habitants et plus, en retenant les valeurs moyennes de référence de la strate démographique des communes de 5 000 à 9 999 habitants. Ces collectivités sont classées selon la valeur décroissante de l'indice synthétique ; seul, le premier dixième des communes bénéficie de la DSU (soit 104 communes en 2003).

La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a réformé la DSU, devenue la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS).

Source de cet encadré : DGCL

B. LA DSU, INTERVENTION INDIRECTE DE L'ÉTAT AU TITRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

La DSU-CS ne constitue pas, au sens strict, une « intervention de la politique de la ville ». Il s'agit, en effet, d'une composante de la dotation globale de fonctionnement, globalisée et libre d'emploi par les collectivités territoriales. La DSU-CS représentait, en 2006, 2,3 % du total de la DGF (38,1 Md€).

La DSU-CS poursuit, cependant, au sein de la DGF, un objectif spécifique, défini à l'article L. 2334-15 du code général des collectivités territoriales : « *la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale a pour objet de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées* ».

Entre globalisation et liberté d'emploi, d'une part, et spécialisation sur les communes urbaines en difficulté, d'autre part, la nature de la DSU apparaît ambiguë. Le présent rapport n'a pas pour objet d'entrer dans ce débat dans la mesure où ce questionnement ne peut être dissocié d'une réflexion sur la DGF et sur les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, réflexion à laquelle la Cour apportera

¹⁰⁶ La composition de cet indice synthétique est présentée en annexe.

sa contribution dans le cadre de l'enquête plus large déjà mentionnée qui a été engagée avec les chambres régionales des comptes.

L'objet des présents développements est d'établir un premier bilan de l'impact sur la DSU-CS de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Cette loi a, en effet, institué un cadrage pluriannuel de l'évolution de la DSU, modifié les critères de sa répartition pour l'orienter davantage vers les zones prioritaires de la politique de la ville et remanié le dispositif de suivi de son utilisation.

C. LE CADRAGE PLURIANNUEL D'ÉVOLUTION DE LA DSU-CS : UNE FORTE PROGRESSION GLOBALE

L'article 135 de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005¹⁰⁷ prévoit que, de 2005 à 2009, lorsque la progression de la DGF des communes et de leurs groupements est supérieure à 500 M€, celle-ci est affectée, à hauteur d'au moins 120 M€, en priorité à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale. L'enveloppe consacrée à la DSU-CS devrait, ainsi, s'élever de 600 M€ environ en 2004 à un objectif de 1,2 Md€ en 2009. À titre de comparaison, cette augmentation représente près de 10 % du total des crédits de la mission « *Ville et logement* » en LFI 2006 et presque autant que le total des crédits ouverts pour le programme n° 147 « *Équité sociale et territoriale et soutien* ». Le respect de ce cadrage ferait passer la part de la DSU dans la DGF de 2 % en 2005 à plus de 5 % en 2009.

Tableau n° 29 : L'évolution de la DSU au sein de la DGF (en €)

	DGF 2002	DGF 2003	DGF 2004	DGF 2005	DGF 2006	DGF 2007
Masse totale DGF	18 388 784 000	18 812 163 000	36 740 187 000	37 948 876 000	38 106 749 000	39 209 298 000
DGF des communes et des groupements	13 324 066 996	13 632 273 215	20 473 628 965	21 199 742 512	21 797 803 118	22 328 539 357
Dotation de solidarité urbaine	592 722 466	614 917 129	635 036 746	759 582 896	879 582 896	999 582 896

Source : DGCL (données LFI)

Ce cadrage a été respecté dans les répartitions 2005 et 2006. Le Comité des finances locales, qui « *contrôle la répartition de la dotation globale de fonctionnement* »¹⁰⁸, a finalement opté pour une progression de 124,5 M€, légèrement au-dessus du minimum légal. Sur 702 communes de plus de 10 000 habitants éligibles à la DSU, 116 voient leur dotation 2005 augmenter au-delà du taux de la progression minimale de + 5 % par rapport à celle de 2004 ; la progression moyenne a été de 43,19 %. En 2006, l'augmentation a également été supérieure à 120 M€¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Codifié à l'article L. 2334-1 du code général des collectivités territoriales.

¹⁰⁸ Article L. 1211-3 du code général des collectivités territoriales.

¹⁰⁹ Ce cadrage induit, en retour, un impact sur l'évolution des autres composantes de la DGF. Une « clause de sauvegarde » a donc été introduite par la DGCL : l'article 135 de la loi de programmation

D. L'INTRODUCTION DE COEFFICIENTS « ZUS-ZFU » DANS LES CRITÈRES DE RÉPARTITION DE LA DSU-CS

L'objectif de la réforme est de davantage orienter la DSU vers les communes comportant une part importante de leur population en ZUS ou en ZFU. Les nouveaux paramètres « politique de la ville » n'ont pas été introduits dans les règles d'éligibilité à la DSU mais au stade des critères de répartition de cette dotation.

Les deux coefficients « ZUS-ZFU »

La réforme introduit deux coefficients multiplicateurs supplémentaires (de la dotation résultant de l'indice synthétique) prenant en compte l'existence de zones urbaines sensibles et de zones franches urbaines sur le territoire des communes¹¹⁰.

1/ Un premier coefficient prend en compte le poids de la population en zone urbaine sensible dans le total de la population, le rapport ainsi obtenu étant multiplié par deux :

$$\text{Coefficient ZUS} = 1 + (2 \times \text{population en ZUS} / \text{population au sens de la DGF})$$

Ce coefficient varie donc de 1 à 3 en fonction de la part de la population située en ZUS. Par exemple, si 25 % de la population est en ZUS, le coefficient s'élève à $1 + (2 \times 0,25) = 1,5$.

2/ Le second coefficient prend en compte le poids de la population en zone franche urbaine dans le total de la population. Il s'ajoute, le cas échéant, au premier.

$$\text{Coefficient ZFU} = 1 + (\text{population en ZFU} / \text{population au sens de la DGF})$$

Ce coefficient varie donc de 1 à 2 en fonction de la part de la population en ZFU. Par exemple, si 50 % de la population est en ZFU, le coefficient s'élève à $1 + 0,5 = 1,5$. Le pouvoir amplificateur de ces coefficients est donc potentiellement important (avec un effet théorique plus fort pour le coefficient ZUS).

Les deux coefficients sont intégrés aux formules de calcul des « DSU spontanées », avant application des mécanismes de garanties et d'écrêtements.

Les coefficients « ZUS – ZFU » dans les formules de calcul de la « DSU spontanée »

1/ Dotation spontanée pour les communes éligibles de 10 000 habitants et plus

$$\text{Dotation spontanée} = I \times CI \times VP \times EF \times \text{population DGF} \times \text{coeff ZUS} \times \text{coeff ZFU}$$

du 18 janvier 2005 prévoit que « si, pour chacune des années 2005 à 2009, le montant de l'accroissement de la dotation globale de fonctionnement des communes et de certains de leurs groupements est inférieur à 500 millions d'euros, l'affectation prévue à la phrase précédente est limitée à 24 % de l'accroissement constaté ».

¹¹⁰ La loi du 18 janvier 2005 avait réservé l'application de ces coefficients aux communes de moins de 200.000 habitants. Les communes de plus de 200 000 habitants ont été incluses dans le champ d'application des coefficients par l'article 142 de la loi de finances pour 2006.

Avec $C1 = 2 - (2 \times (R/N))$

I = indice synthétique de la commune¹¹¹

R = rang de la commune en fonction de son indice synthétique

N = nombre de communes de 10 000 habitants et plus

EF = effort fiscal dans la limite de 1,3

VP = valeur de point « spontanée » pour l'ensemble des communes éligibles¹¹²

2/ Dotation spontanée pour les communes éligibles de 5 000 à 9 999 habitants

Dotation spontanée = I x C2 x VP2 x EF x population DGF x coeff ZUS x coeff ZFU

$C2 = 2 - (15 \times (R/N2))$

N2 = nombre de communes de 5 000 à 9 999 habitants

VP2 = valeur de point pour l'ensemble des communes éligibles de moins de 10 000 habitants

Source de cet encadré : DGCL.

NB : Les coefficients ZUS et ZFU jouent si une part de la population est en ZUS ou en ZFU.

E. LES CONSÉQUENCES DE L'APPLICATION DE CES RÉFORMES : UNE PROGRESSION DE LA DSU DES COMMUNES PRINCIPALEMENT COUVERTES PAR DES ZONES D'INTERVENTION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Il est très difficile d'évaluer l'« effet pur » de l'introduction des nouveaux coefficients « politique de la ville » sur la DSU :

- Comme il a été relevé plus haut, ces nouveaux coefficients ont été institués dans un contexte d'évolution globale favorable de la DSU ;
- Pour éviter de léser les communes DSU hors ZUS et ZFU, de nouveaux dispositifs de garantie et de plafonnement sont mis en place¹¹³ ;
- Cette réforme est intervenue concomitamment à la substitution de la notion de « *potentiel financier* » à celle de « *potentiel fiscal* » dans les critères d'éligibilité à la dotation.

¹¹¹ Cf. la décomposition de l'indice synthétique en annexe au présent rapport.

¹¹² Nombre de points par commune = I x EF x C1 x Population x coeff ZUS x coeff ZFU.

¹¹³ Les communes éligibles bénéficient d'une garantie d'évolution de 5 % par an jusqu'en 2009 ; les communes devenues inéligibles en 2005 voient leur dotation 2004 maintenue ; la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale attribuée à une commune ne peut être augmentée d'une année sur l'autre de plus 4 M€.

1. La réforme a globalement un effet favorable très net pour les communes dotées de ZUS et/ou de ZFU

Comme le montrent les tableaux des pages suivantes :

- La dotation évolue de façon beaucoup plus dynamique dans les communes dotées de zones d'intervention de la politique de la ville que dans les communes qui n'en comprennent pas¹¹⁴ ;
- Ces rythmes différents d'évolution se retrouvent dans les écarts significatifs entre les montants moyens de DSU et entre les montants moyens de DSU par habitant.

¹¹⁴ À l'exception de l'évolution de la DSU des communes de 5 000 à 9 999 habitants entre 2005 et 2006.

Tableau n° 30 : Variation de la DSU moyenne pour les communes dotées de zones d'intervention de la politique de la ville et pour les communes qui n'en sont pas dotées (source : DGCL)

	2005/2006		2006 / 2007	
	Communes de 5 000 à 9 999 habs	Communes de + de 10 000 habs	Communes de 5 000 à 9 999 habs	Communes de + de 10 000 habs
DSU moyenne pour toutes les communes	16,68%	16,63%	14,48%	14,28%
DSU moyenne pour les communes dotées d'une ZUS	15,43%	19,00%	16,12%	15,94%
DSU moyenne pour les communes dotées d'une ZUS et d'une ZFU	14,62%	24,02%	123,69%	29,48%
DSU moyenne pour les communes n'ayant pas de ZUS ou de ZFU	18,34%	6,78%	5,19%	6,61%

**Tableau n° 31 : DSU moyenne (en €) pour les communes dotées de zones d'intervention de la politique de la ville
et pour les communes qui n'en sont pas dotées (source : DGCL)**

	2005					2006				
	Nb de communes	Communes 5 à 9 999		communes + 10 000		Nb de communes	communes 5 à 9 999		communes + 10 000	
		Montant	Montant/hab	Montant	Montant/hab		montant	montant/hab	montant	montant/hab
DSU moyenne pour toutes les communes	808	39 059 443	52,13	671 314 200	29,80	815	45 575 001	60,55	782 921 096	34,58
DSU moyenne pour les communes dotées d'une ZUS	405	22 807 506	79,30	540 971 043	32,74	405	26 326 294	96,74	643 741 515	38,84
DSU moyenne pour les communes dotées d'une ZUS et d'une ZFU	97	2 770 452	163,99	289 174 498	38,26	97	3 175 384	187,74	358 639 683	47,47
DSU moyenne pour les communes n'ayant pas de ZUS ou de ZFU	402	15 812 580	34,81	130 343 157	21,52	409	18 712 298	39,51	139 179 581	22,95
	2007									
	Nb de communes	Communes 5 à 9 999		communes + 10 000						
		montant	montant/hab	Montant	montant/hab					
DSU moyenne pour toutes les communes	821	52 174 491	68,61	894 740 457	39,21					
DSU moyenne pour les communes dotées d'une ZUS	410	30 569 351	110,65	746 367 217	44,66					
DSU moyenne pour les communes dotées d'une ZUS et d'une ZFU	120	7 103 171	156,64	464 368 364	54,97					
DSU moyenne pour les communes n'ayant pas de ZUS ou de ZFU	408	19 682 945	42,76	148 373 240	24,29					

2. Les communes dont la population réside majoritairement en ZUS sont les principales bénéficiaires de la réforme

Les cas de Clichy-sous-Bois, Montfermeil et Vaulx-en-Velin, dont les contrats de ville sont plus particulièrement analysés dans le présent rapport, illustrent ce constat général, en ce qui concerne l'évolution de la DSU entre 2004 et 2005.

Tableau n° 32 : Part de la population en ZUS et en ZFU et évolution de la DSU à Clichy-sous-Bois, Montfermeil et Vaulx-en-Velin

Commune	Part de la population en ZUS	Part de la population en ZFU	Variation de la DSU notifiée entre 2004 et 2005
Clichy-sous-Bois	76 %	76 %	+ 147 %
Montfermeil	35 %	31 %	+ 22 %
Vaulx-en-Velin	67 %	61 %	+ 134 %

Source : d'après données DGCL

Entre 2005 et 2007, les vingt communes ayant connu la plus forte progression de leur DSU comptent, en général, une part importante de leur population en ZUS.

3. L'application du critère du potentiel financier a ramené à l'évolution minimale de 5 % certaines communes comptant pourtant une part significative de leur population en ZUS et en ZFU

C'est le cas, dans le département de la Somme, pour les villes d'Abbeville et d'Amiens (dont le contrat de ville a été plus particulièrement analysé par la Cour). D'autres communes se trouvent également dans cette situation : le tableau suivant en donne plusieurs exemples.

Tableau n° 33 : Exemples de communes dont la DSU progresse à la valeur minimale de 5 % en dépit d'une population importante en ZUS et/ou en ZFU

Commune	Part de la population en ZUS	Part de la population en ZFU	Variation de la DSU notifiée entre 2004 et 2005 avec application du critère du potentiel financier
Amiens	22 %	10 %	+ 5 %
Abbeville	22 %	0 %	+ 5 %
Sedan	29 %	0 %	+ 5 %
Marseille	28 %	7 %	+ 5 %
Bourges	21 %	19 %	+ 5 %
Besançon	23 %	14 %	+ 5 %
Saint-Nazaire	24 %	14 %	+ 5 %

Source : d'après données DGCL

4. L'application de ces nouveaux coefficients accentue les imperfections de la géographie prioritaire de la politique de la ville

L'introduction de coefficients liés à la population en ZUS et en ZFU aurait dû être précédée d'une réforme du zonage, compte tenu de ses imperfections, relevées dans la première partie de ce rapport. Cette réforme n'incite pas, en effet, à la concentration des ZUS sur les zones les plus prioritaires :

- Elle augmente, en général, le « coût de sortie » de ZUS ou de ZFU pour une commune ;
- Elle risque d'induire un effet d'appel à la création de ZUS. Cet effet pourrait se manifester dès lors que les communes auront évalué le gain potentiel à attendre en terme de DSU. Compte tenu de l'application du prorata de population en ZUS, cet effet d'appel pourrait inciter à la création de ZUS importantes.

L'application du coefficient ZFU – qui peut avoir un effet très sensible – ne garantit pas, en outre, un ciblage sur les communes les plus défavorisées :

- Ainsi qu'il a été relevé plus haut, une marge d'appréciation a été utilisée – au-delà des données résultant de l'indice synthétique ZFU – pour définir le classement de territoires en ZFU ;
- L'extension rapide du périmètre des ZFU démultiplie les effets de ce nouveau coefficient.

F. UN DISPOSITIF DE SUIVI DE L'UTILISATION DE LA DSU-CS EN PARTIE INAPPLIQUÉ

Les effets de distorsion induits par cette évolution très dynamique de la DSU conduisent à se poser deux types de questions :

- Les financements complémentaires sont-ils consacrés à des actions en direction des zones urbaines défavorisées ? Cette question se pose évidemment moins lorsque la totalité de la commune est couverte par une zone d'intervention de la politique de la ville avec, toutefois, la réserve importante tenant aux imperfections du zonage actuel.
- Les actions financées par les communes grâce à l'élévation de la DSU constituent-elles des charges fixes risquant de se répercuter sur les budgets au-delà de la programmation pluriannuelle d'augmentation de la dotation ? Les communes rencontrées par la Cour et les chambres régionales des comptes ont souligné, à cet égard, que l'élévation de la DSU était destinée à la compensation partielle d'une situation financière moins favorable qu'ailleurs.

En l'état, les restitutions disponibles sur l'emploi de la DSU ne permettent pas d'apporter de réponse précise à ces deux questions pourtant essentielles.

Aux termes de l'article L. 2334-19 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi du 18 janvier 2005, « *le maire d'une commune ayant bénéficié, au cours de l'exercice précédent, de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale présente au conseil municipal, avant la fin du deuxième trimestre qui suit la clôture de cet exercice, un rapport qui retrace les actions de développement social urbain entreprises au cours de cet exercice et les conditions de leur financement* ».

La DGCL et la DIV n'ayant pas organisé de remontée de ces rapports, il n'est pas possible de savoir si les maires les ont tous établis. De plus, le code ne prévoit pas de transmission de ce rapport au préfet. Certains préfets ont, toutefois, pris l'initiative de transmettre à la DIV ou à la DGCL les rapports que leur avaient communiqués les communes.

L'examen des documents ainsi transmis à la DGCL par le préfet du Pas-de-Calais fait toutefois apparaître une grande hétérogénéité qui les rend très difficilement exploitables¹¹⁵. Le

¹¹⁵ Une analyse des rapports transmis par les maires des communes du Pas-de-Calais à la DGCL et des rapports des maires de communes du Rhône et de la Somme, collectés par la Cour auprès des préfetures, est annexée au présent rapport.

même constat se retrouve dans les autres rapports examinés par la Cour et concernant les communes des départements visités.

La DIV a, par ailleurs, engagé une enquête auprès des préfets pour dénombrer les communes s'acquittant de leurs obligations légales concernant, d'une part, l'utilisation des crédits de la DSU et, d'autre part, les politiques conduites dans les ZUS. Selon cette enquête qui n'a porté que sur 50 % des départements, environ la moitié des communes percevant la DSU ont respecté leur obligation et transmis une délibération au préfet.

Cette faible participation des collectivités territoriales peut, en partie, s'expliquer par le fait que les collectivités territoriales (communes et EPCI) doivent élaborer trois rapports différents sur la politique de la ville :

- Le rapport sur la DSU (article L. 2334-19 CGCT) ;
- Un rapport sur les politiques conduites dans les ZUS (article L. 1111-2 CGCT) ;
- Un rapport annuel sur la mise en œuvre des CUCS (circulaire précitée du 24 mai 2006).

Ces trois rapports gagneraient sans doute, pour faciliter leur exploitation, à être fusionnés en un seul document, reposant sur un canevas-type¹¹⁶. La DIV a répondu à la Cour qu'une réflexion sur la rédaction d'un rapport-type unique a été engagée.

Toutefois, une harmonisation des rapports transmis n'a de sens que si la DIV et la DGCL en organisent la remontée pour en tirer une synthèse nationale. Afin de permettre une centralisation et une exploitation efficaces de ces informations, le rapport précité de la mission sénatoriale sur les quartiers en difficulté proposait l'établissement, à partir des rapports des maires, d'un bilan annuel présenté par les préfets sur l'utilisation de la DSU-CS dans le département. Ces bilans départementaux faciliteraient le travail de synthèse nationale de la DIV et de la DGCL.

¹¹⁶ Le « guide méthodologique des CUCS » diffusé par la DIV laisse ouverte la possibilité d'un document unique mais n'en définit pas le contenu. Une modification du Code général des collectivités territoriales serait sans doute nécessaire.

PARTIE V : LA GESTION DES SUBVENTIONS DE L'ÉTAT AUX ASSOCIATIONS DANS LE CADRE DE TROIS CONTRATS DE VILLE

Dans le Rhône, en Seine-Saint-Denis et dans la Somme, la Cour a plus particulièrement examiné les subventions de l'État aux associations intervenant dans le domaine de la politique de la ville. Les représentants de treize associations ont été rencontrés, sur leurs lieux d'intervention dans les quartiers¹¹⁷. Ces structures sont hétérogènes du point de vue de leur taille, de leur rapport au quartier ou de leur activité.

Il ressort de ces échanges que les associations n'ont qu'une visibilité réduite sur les moyens que l'État peut leur allouer à moyen terme. Les procédures d'instruction des demandes de subvention sont complexes et conduisent à des paiements tardifs qui affectent la qualité de la gestion des associations et des actions menées. L'évaluation de ces actions et le contrôle de l'emploi des fonds apparaissent, par ailleurs, lacunaires.

Ces constats recourent largement ceux du rapport public particulier de la Cour de 2002. La persistance de ces dysfonctionnements est d'autant plus significative que plusieurs circulaires du Premier ministre sont intervenues en la matière afin de donner une nouvelle impulsion au partenariat avec les associations¹¹⁸. Les outils d'une responsabilisation et d'un renforcement de l'efficacité des relations avec les associations existent largement : l'enjeu essentiel réside aujourd'hui dans la mobilisation effective des acteurs.

¹¹⁷ Quatre associations à Vaulx-en-Velin dans les cités de La Grappinière, du Mas du Taureau et d'Ecoin-Thibaude ; cinq associations à Clichy-Montfermeil sur le « Plateau » ; quatre associations à Amiens dans les quartiers d'Amiens-Nord, Amiens-Sud et Etouvie.

¹¹⁸ Circulaire du 1^{er} décembre 2000 relative aux conventions pluriannuelles d'objectifs entre l'État et les associations (Journal officiel du 2 décembre 2000) ; circulaire du 24 décembre 2002 relative aux subventions de l'État aux associations (JO du 27 décembre 2002) ; circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2007 relative aux subventions de l'État aux associations et aux conventions pluriannuelles d'objectifs (JO du 17 janvier).

I. LES ASSOCIATIONS BÉNÉFICIAIRES : UNE GRANDE HÉTÉROGENEITÉ

Un tableau de synthèse présentant les caractéristiques des associations rencontrées par la Cour figure en annexe. Cet échantillon¹¹⁹ illustre la grande diversité du paysage associatif et des subventions versées au titre de la politique de la ville.

A. DE NOMBREUSES ASSOCIATIONS SUBVENTIONNÉES

Le département de Seine-Saint-Denis constitue un exemple marquant de ce point de vue : près de 900 associations sont subventionnées par l'État au titre de la politique de la ville.

Tableau n° 34 : Evolution du nombre d'associations subventionnées par l'Etat au titre de la politique de la ville en Seine-Saint-Denis

2002	2003	2004	2005	2006
829	675	643	666	876

Source : Préfecture de Seine-Saint-Denis

À cette échelle, le développement de relations personnalisées et suivies entre les services de l'État et les associations bénéficiaires se heurte à un effet de taille.

B. DES ASSOCIATIONS DE TAILLE VARIABLE

- Deux associations sur treize sont relativement importantes avec un budget supérieur à 1 M€ et plus de trente salariés.
- À l'inverse, d'autres structures sont très légères. Trois associations sur treize ont un budget inférieur à 100 000 € et moins de six salariés. L'une des associations rencontrées à Clichy-sous-Bois intervenait sur la base d'un budget annuel de 3 500 €. Trois associations sur treize employant peu ou pas de salarié s'appuient, en revanche, largement sur des bénévoles : l'une des structures rencontrées disposait, ainsi, d'un réseau d'une soixantaine de bénévoles pour le soutien scolaire et l'aide à l'accompagnement de projets collectifs portés par les jeunes du quartier.

¹¹⁹ Les associations rencontrées avaient été proposées par les préfetures sur la base de critères définis par la Cour (associations bénéficiant depuis plusieurs années de subventions de la politique de la ville, attention particulière pour les dispositifs « adultes-relais » et « réussite éducative »).

C. TYPOLOGIE DES ASSOCIATIONS EN FONCTION DE LA RELATION AU QUARTIER D'INTERVENTION

Ces treize associations peuvent être présentées suivant la typologie établie par M. Jean Claude SANDRIER, député du Cher, dans son rapport remis au Premier ministre en juin 2001¹²⁰. Cette grille de lecture, qui s'appuie « *sur la relation aux quartiers des associations œuvrant pour la politique de la ville* », « *cherche à considérer la manière dont leur objet social s'intègre aux ambitions et nécessités de la politique de la ville* ». Cette typologie distingue les associations issues d'une initiative « *extérieure* » au quartier des associations liées à des initiatives émanant des quartiers eux-mêmes.

1. Les associations issues d'une initiative « *extérieure* » au quartier

Au sein de cette première catégorie, une distinction est établie entre les initiatives privées et les initiatives publiques.

Les initiatives privées

Dans ce premier ensemble sont regroupés les associations caritatives confessionnelles, les associations humanitaires, les « fédérations d'éducation populaires » et les engagements associatifs « *de personnes extérieures à ces quartiers qui, en identifiant à travers leur activité professionnelle des besoins précis dans les quartiers en difficulté, ont créé des associations permettant de pallier des manques auxquels les pouvoirs publics ne pouvaient répondre* ». Dans les départements visités, une association sur les treize rencontrées correspond à cette définition : une association créée par des enseignants du quartier pour organiser des sorties qui ne sont pas prises en charge par le budget courant de l'Éducation nationale.

Les initiatives publiques

Le rapport de M. SANDRIER classe dans cette catégorie les missions locales, qui agissent selon lui comme substituts des pouvoirs publics auprès des citoyens et les associations qui agissent comme intermédiaires entre les pouvoirs publics et les citoyens. Les actions d'intermédiation entre résidents des quartiers et services publics menées par des adultes-relais employées par deux des associations rencontrées par la Cour se situent dans cette perspective.

¹²⁰ « Associations et politique de la ville », juin 2001, La Documentation française.

2. Les associations liées à des initiatives émanant des quartiers eux-mêmes

Le rapport SANDRIER reprend, sur ce point, les termes d'une typologie construite à partir de l'exemple des Hauts-de-Seine¹²¹, qui distingue :

- « *Les associations de proximité, s'adressant aux habitants de toutes générations, qui développent des actions simples qui témoignent de l'existence d'une sociabilité locale.* » La Cour a rencontré deux associations qui peuvent être classées dans cette catégorie : la première se propose d'accompagner les jeunes dans la conduite de projets collectifs et dans la création d'entreprises ; la seconde gère un espace d'animation situé au cœur du quartier.

- « *Des associations spécialisées par la définition du public adhérent, mais dont les actions sont susceptibles de concerner tous les habitants d'un quartier.* » La Cour a, ainsi, pu échanger avec les représentants de deux associations à l'origine tournées vers les personnes issues de l'immigration mais ouvertes, dans un second temps, à un public plus large.

- « *Les associations tournées sur elles-mêmes.* » Deux des associations rencontrées situent d'abord leurs actions dans une perspective communautaire. Pour ces associations, la « communauté » est, cependant, définie à partir de critères divers : il peut s'agir d'une communauté d'origine – le pays d'où l'on vient – ou d'une communauté de résidence – la cité ou l'immeuble dans lequel on vit –, les deux critères étant susceptibles de se recouper.

D. TYPOLOGIE EN FONCTION DE L'ACTIVITÉ EXERCÉE

Une autre typologie peut être proposée en fonction de l'activité exercée par les associations rencontrées par la Cour :

- L'activité de trois associations sur treize rencontrées se situe dans une logique de prestations de services économiques, sociaux ou culturels et d'animation de la vie du quartier. Les régies de quartier¹²², les centres sociaux¹²³ et les maisons des jeunes et de la

¹²¹ Étude menée par un cabinet de consultants sur 156 associations financées au titre de la politique de la ville dans le département des Hauts-de-Seine.

¹²² « Régie de quartier » est un label, qui peut être obtenu auprès du comité national de liaison des régies de quartier. La Régie est le plus souvent une association Loi 1901, dont le conseil d'administration est composé des habitants du quartier. Leur activité tourne autour de la réhabilitation ou de l'entretien du quartier. Elles obtiennent des contrats auprès des logeurs pour l'entretien, le gardiennage ou l'entretien des espaces verts et les confient ensuite aux habitants de la cité. Les statuts de la régie de quartier visitée par la Cour définissent son objet social dans cette logique de prestations de services : « réaliser l'insertion professionnelle et sociale des jeunes et adultes en difficulté en créant des emplois, en assurant des formations, et en servant de tremplin vers des emplois extérieurs et des formations qualifiantes [...], associer les habitants à la gestion et à la rénovation des quartiers (bâties, espaces privés extérieurs et espaces publics) ».

¹²³ Les centres sociaux sont gérés par des associations d'usagers largement issus des quartiers dans lesquels ils inscrivent leur action. Ils se regroupent en fédérations sur le plan tant local que national. Lieu d'animation de la vie sociale, financé conjointement par la caisse d'allocations familiales, la commune et, parfois, des associations, le centre social est un équipement de voisinage, ouvert à tous et intégré à un quartier. Il existe, en 2006, près de 2 028 structures agréées par les caisses d'allocations familiales.

culture¹²⁴ peuvent être rattachés à cette catégorie. Le directeur du centre social visité par la Cour estime, ainsi, que sa vocation est de maintenir, à travers les activités proposées par le centre, une présence dans le quartier ;

- Quatre associations exercent des activités visant à renforcer l'accès à la citoyenneté des habitants des quartiers de la politique de la ville : intermédiation avec les services publics, permanences socio-juridiques, alphabétisation ;
- Quatre autres associations se situent davantage dans une logique d'entraide, de solidarité à l'égard d'un groupe plus ou moins large. Elles interviennent « *en cas de coup dur* » pour communiquer, dialoguer avec les membres de ce groupe.

II. DES CONVENTIONS D'OBJECTIFS ET DE MOYENS PEU DÉVELOPPÉES

Les subventions aux associations doivent être mises en œuvre sur la base de conventions au-delà de 23 000 €, conformément au décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques. En conséquence, depuis le 1^{er} janvier 2002 :

- En dessous de 23 000 € de subvention attribuée par porteur de projet et non par action financée, un arrêté attributif de subvention est établi ;
- Au-delà de 23 000 €, une convention attributive de subvention est signée avec l'association. Cette convention reprend alors pour l'année en cours les objectifs de l'action de l'association et les moyens mis en œuvre par l'État.

En dehors de cette obligation, la pratique de conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens avec les associations intervenant dans le champ de la politique de la ville est jusqu'ici restée marginale. Ce faible développement est peu conforme avec les orientations de la circulaire du Premier ministre du 1^{er} décembre 2000 relative aux conventions pluriannuelles d'objectifs entre l'État et les associations aux termes de laquelle « *le recours aux conventions pluriannuelles d'objectif doit être systématiquement préféré aux conventions conclues sur une base annuelle, dès lors que l'aide de l'État à une association consiste à soutenir son action dans la durée* »¹²⁵.

¹²⁴ Créées en 1948, les maisons des jeunes et de la culture (MJC) sont regroupées en fédérations au niveau régional et national, et regroupent plusieurs millions d'adhérents et d'usagers. Elles débattent et définissent régulièrement leur projet fédératif d'éducation populaire. À ce projet fédératif commun à toutes les MJC s'ajoutent des statuts, eux aussi partagés par toutes les maisons. Les MJC ont pour vocation de mener des actions de sensibilisation, d'enseignement et d'éducation artistique, de création et de développement de pratiques culturelles, notamment amateurs.

¹²⁵ La circulaire précitée du Premier ministre du 16 janvier 2007 a porté de trois à quatre ans la durée maximale de ces conventions pluriannuelles. Elle précise, en outre, que « *lorsque l'administration conclut une convention pluriannuelle d'objectifs, elle organise, en dehors de la subvention initiale correspondant à la première année d'exécution, un financement prévisionnel pour les années suivantes* ».

Le respect du principe d'annualité budgétaire ne peut expliquer à lui seul ces réticences dans la mesure où des contrats d'objectifs et de moyens sont mis en œuvre dans d'autres secteurs d'intervention de l'État. La volonté de ne pas trop rigidifier les budgets d'intervention, l'absence de visibilité des services déconcentrés sur les crédits effectivement disponibles ou des difficultés de gestion financière constituent également des facteurs défavorables à la conclusion de tels contrats¹²⁶.

Au-delà des seules conventions obligatoirement conclues au-delà de 23 000 € HT, des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens pourraient être développés avec les associations intervenant dans le domaine de la politique de la ville. Ces COM, sous réserve d'une évaluation effective, apporteraient une visibilité pluriannuelle aux structures sur les subventions à attendre de l'État, tout en comportant une réserve sur la mise à disposition effective des crédits après le vote de la loi de finances par le Parlement. La LOLF a prévu, en la matière, un support budgétaire adapté en généralisant la distinction entre autorisations d'engagement et crédits de paiement, dont la Cour a déjà eu l'occasion de relever qu'elle était encore insuffisamment utilisée dans le champ des dépenses d'intervention¹²⁷.

Cependant, le développement du champ de la pluriannualité doit être encadré :

- D'une part, il convient de ne pas rigidifier abusivement les crédits d'intervention de la politique de la ville pour préserver les marges de manœuvre des gestionnaires locaux. Les COM devraient donc être réservés aux associations exerçant les actions les plus structurantes en direction des quartiers ;
- D'autre part, ce suivi élargi des crédits en AE et CP implique des restitutions beaucoup plus fines sur l'utilisation des crédits d'intervention de la politique de la ville. À défaut, le risque de retrouver des difficultés de couverture des autorisations d'engagement par les crédits de paiement entraînant des impayés de l'État ne serait pas à écarter¹²⁸.

¹²⁶ De 1999 à 2001, la signature de conventions pluriannuelles a été expérimentée sur le contrat de ville d'Amiens Métropole. Selon la préfecture de la Somme, cette expérimentation ne s'est pas révélée concluante au niveau de la gestion du versement des subventions. En effet, la convention prévoyait un versement en trois temps de l'aide annuelle : 30 % de la subvention en début d'exercice dès la délégation des crédits, 50 % en milieu d'année puis 20 % en fin d'année au titre du solde. Toutefois, la trésorerie générale a demandé à disposer de l'ensemble des pièces comptables des associations (bilan financier et compte de résultat notamment) avant de payer le premier acompte de 30 %. Dans la mesure où des documents sont établis par les associations plutôt à partir des mois d'avril-mai en vue des assemblées générales de ces structures, les premiers paiements aux associations bénéficiant d'une convention pluriannuelle sont intervenus à partir des mois de mai-juin, c'est-à-dire en même temps que pour les autres associations. La souplesse escomptée ne s'est donc pas concrétisée.

¹²⁷ *Rapports sur les résultats et la gestion budgétaire – exercice 2006*, mai 2007, p. 60 et s.

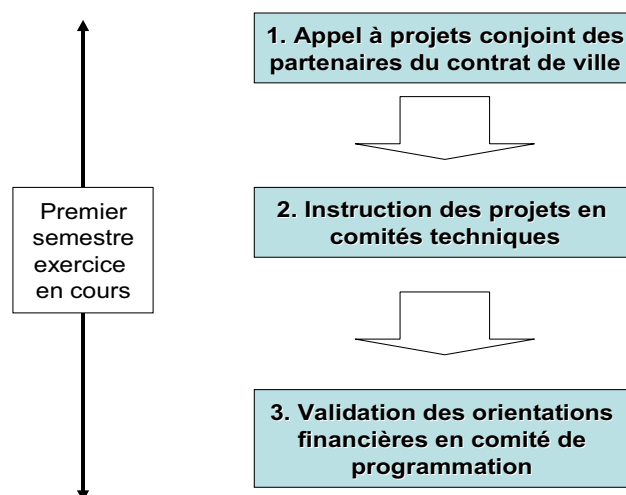
¹²⁸ Cf. *supra* sur les impayés persistants sur le FIV-investissement et les GPV-ORU.

III. UN PROCESSUS COMPLEXE D'INSTRUCTION DES DEMANDES DE SUBVENTION QUI CONDUIT À DES PAIEMENTS TARDIFS AUX ASSOCIATIONS

A. LES DIFFÉRENTES PHASES

Dans les trois départements visités par la Cour, l'organisation du processus d'instruction des demandes de subvention, au cours du premier semestre de l'exercice en cours, peut être présentée autour d'un schéma commun en trois phases :

Tableau n° 35 : Les trois phases d'examen des demandes de subvention présentées par les associations



Source : Cour des comptes

- Phase 1 : Les demandes de subventions sont présentées en réponse à un appel à projets cosigné par les partenaires du contrat de ville et diffusé auprès des porteurs de projet potentiels.

- Phase 2 : Une phase technique s'ouvre, au cours de laquelle les services de l'État et les collectivités territoriales partenaires examinent les demandes présentées par les associations. Pour les préfetures et collectivités territoriales en disposant, l'outil informatique *Poliville* permet un échange partagé des avis entre les partenaires.

- Phase 3 : La programmation des crédits spécifiques de la politique de la ville s'effectue, ensuite, au sein de comités de programmation réunissant les services de l'État – préfeture et

services déconcentrés – et les collectivités territoriales partenaires du contrat de ville. Cette programmation partenariale permet à l'État de connaître les financements mis en œuvre par les collectivités territoriales. Cependant, à la différence du système d'information PARCOURS utilisé pour la gestion du PIC URBAN, les engagements financiers des collectivités territoriales dans le cadre de la politique de la ville ne constituent pas des engagements fermes, ce qui peut nuire au diagnostic sur la viabilité financière du projet.

Au-delà de ce schéma commun, des modalités particulières d'organisation sont définies dans chacun des trois départements visités par la Cour en fonction de l'organisation des services de l'État dans le champ de la politique de la ville¹²⁹.

Ce processus d'instruction mobilise donc considérablement les services de l'État et des collectivités territoriales. Les interlocuteurs rencontrés par la Cour soulignent très fréquemment la lourdeur de ce processus. Cependant, ils reconnaissent également qu'il s'agit sans doute du prix à payer pour faire vivre au quotidien le partenariat de la politique de la ville.

B. LES CRITÈRES D'ATTRIBUTION DES SUBVENTIONS

Les services de l'État se laissent, dans le cadre du processus partenarial d'attribution des subventions, une marge importante d'appréciation. Dans les trois départements visités par la Cour, il n'existe pas véritablement, au-delà de l'examen de l'adéquation du projet avec les priorités du contrat de ville, de critères d'attribution mais plutôt des lignes directrices guidant le travail de programmation :

- Dans le Rhône, la préfecture a indiqué qu'il n'existait pas de critères d'attribution prédéfinis et « *pas même de critère plancher contrairement à d'autres partenaires* ». La préfecture relève que cette situation « *alourdit la gestion des dossiers, mais correspond à la réalité du terrain* » ;
- En Seine-Saint-Denis, les critères évoqués sont généraux : « *des critères d'envergure (territoriale notamment) ou de coûts des projets sont pris en compte, de même que l'ancienneté du (des) partenariat(s) noués par la structure et qui démontrent son sérieux, son adaptabilité, et la confiance qu'elle suscite* » ;
- Dans la Somme, la préfecture a précisé qu'« *une priorité claire est accordée aux associations réalisant des actions au plus près des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville et qui interviennent sur les thématiques qu'il apparaît indispensable de développer sur les territoires en question (accompagnement à la scolarité, actions en direction des femmes, développement économique par exemple)* ». Le « *professionnalisme de la structure* » est également pris en considération.

¹²⁹ Les procédures d'instruction mises en œuvre dans les trois départements sont présentées en annexe.

C. LES APPLICATIONS INFORMATIQUES UTILISÉES PAR LES SERVICES DE L'ÉTAT

Au niveau local, la DIV a mis en place dans une vingtaine de départements un outil – *Poliville* – pour le traitement des demandes de subvention.

L'outil *Poliville*

Poliville est un outil informatique de dématérialisation et d'instruction des demandes de subvention, actuellement installé dans vingt-neuf préfectures.

Il a été développé par la DIV à partir d'une expérimentation locale menée par le service « politique de la ville » de la préfecture des Bouches-du-Rhône. Ce premier outil a été suivi d'un second présentant des fonctionnalités Web développé par un prestataire informatique selon un cahier des charges défini par la DIV. L'un et l'autre, *Poliville* et *Poliville Web*, ont été déployés entre 2000 et 2005 selon les demandes formulées par les préfectures. Le financement de *Poliville Web* (développement, formation, déploiement) était de 300 000 € sur 5 ans financés par la DIV, la délégation interministérielle à la réforme de l'État et les collectivités territoriales intéressées. La maintenance applicative de *Poliville* est à la charge de la DIV.

L'outil¹³⁰ offre la possibilité aux porteurs de projet de déposer une demande de subvention *via* un site Internet, ce qui limite le nombre de dossiers papier pour des projets appelant généralement des cofinancements. Il permet ensuite d'assurer une instruction partagée des demandes de subvention. Construit sur le modèle du dossier commun de demande de subvention, il reprend donc les parties du formulaire consacrées à des indicateurs ou au bilan de l'action : publics, lieux de réalisation, méthode d'évaluation, puis bilan qualitatif du projet et compte rendu financier.

Rencontrés au cours de l'enquête, les agents de la préfecture de Seine-Saint-Denis qui utilisent *Poliville* portent un jugement globalement positif sur l'opérationnalité de cette application pour l'instruction des demandes de subvention ; en revanche, l'absence d'interface avec NDL¹³¹ impose une double saisie source de ruptures de traitement.

Source : DIV

L'ACSÉ a procédé, au début de l'année 2007, à l'installation en préfecture d'un outil informatique, appelé GIS, qui permet le suivi et le traitement des financements des projets relevant de sa compétence. La Cour a examiné les modalités d'utilisation de ce nouvel outil en Seine-Saint-Denis :

- Il permet un suivi plus précis du dossier d'instruction en distinguant clairement les phases d'examen du dossier de programmation ;
- La problématique de la liaison (interfaçage) avec NDL ne se pose plus dans la mesure où le paiement relève désormais de l'agent comptable près l'ACSÉ. Un applicatif de paiement spécifique – CPWIN – est désormais directement relié à GIS.

¹³⁰ Une description des différents modules de *Poliville* est présentée en annexe.

¹³¹ Application comptable interministérielle Nouvelle Dépense Locale.

Toutefois, outre l'objection générale selon laquelle GIS remplace un système relativement récent dont le déploiement est loin d'être encore achevé, ce nouveau système se heurte à deux obstacles importants d'un point de vue opérationnel :

- La traçabilité du suivi des dossiers de subvention est, d'abord, aléatoire. GIS ne reprend pas les données issues des applications antérieures et donc de *Poliville*¹³². Il n'est pas possible, à l'heure actuelle, de connaître sous GIS les subventions précédemment attribuées à un demandeur donné. Par ailleurs, le maintien de la gestion par la DIV de plusieurs dispositifs d'intervention implique, pour les préfectures utilisatrices de *Poliville*, un double traitement dans GIS et *Poliville*. Sur ce dernier point, la DIV a indiqué à la Cour que ce double traitement n'a pas vocation à durer ;
- La mise en service de GIS entraîne une forte augmentation du nombre d'actes de notification. En effet, alors que *Poliville* permettait la mise en œuvre de notifications globales, GIS rend nécessaire une notification par dossier de subvention. La préfecture de Seine-Saint-Denis a ainsi calculé que si GIS avait été en service en 2006, le nombre de notifications serait passé de 300 à 5 100. La DIV a répondu, à cet égard, à la Cour qu'il est envisagé d'améliorer l'application comptable de l'Acse afin de notifier et mandater en un seul document toutes les actions relevant d'un même porteur de projet associatif.

De façon sans doute plus ponctuelle, la création de l'Agence a rendu nécessaire la reconstitution sous GIS d'un fichier des tiers pour le paiement des subventions par l'agent comptable de l'ACSE. L'objectif était de fusionner le fichier des tiers « politique de ville » avec le fichier des tiers de l'ancien FASILD. Si certains tiers étaient déjà connus de l'ACSE, l'envoi d'un dossier papier a été nécessaire dans la plupart des cas¹³³. L'ACSE a précisé à la Cour que cette opération serait terminée à la fin de la campagne de subventions 2007.

L'objectif de la DIV et de l'ACSE est de faire évoluer GIS et *Poliville* au cours de l'année 2008 pour basculer sur la plate-forme interministérielle « *subvention en ligne* »¹³⁴. Ce site Internet, piloté par la direction générale de la modernisation de l'État, a vocation à constituer un guichet unique pour le dépôt de demandes de subventions par les associations¹³⁵.

Le schéma-cible d'organisation des outils informatiques de suivi et de gestion des crédits de la politique de la ville serait le suivant :

¹³² L'Acse a commandé au prestataire de *Poliville*, au second semestre 2007, une interface entre *Poliville Web* et GIS afin d'importer dans GIS les données *Poliville Web* saisies fin 2006 ou début 2007. L'historique antérieur n'est, en revanche, pas repris.

¹³³ Sur les 900 associations bénéficiaires de subventions au titre de la politique de la ville, seules 200 étaient pré-référencées dans le fichier des tiers de l'ACSE.

¹³⁴ La direction générale de la modernisation de l'État (DGME), dans le cadre de la politique gouvernementale de dématérialisation des formulaires, a développé un portail Internet interministériel visant à la dématérialisation du formulaire de demande de subvention. Il s'agit de "Subvention en ligne", nom officiel du projet Subv&Net, inscrit au programme de modernisation Adèle (administration électronique). Ce portail sera également accessible aux collectivités territoriales. Son développement est achevé et il est en cours de test dans le Rhône.

¹³⁵ En 2006, 38 départements expérimentent la dématérialisation du dépôt de demandes de subventions.

- dépôt des demandes de subvention sur « Subvention en ligne »,
- instruction comptable et financement des demandes avec GIS et CPWIN.

D. UN PAIEMENT TARDIF DES SUBVENTIONS

Le paiement effectif des subventions aux associations intervient très tardivement dans l'année¹³⁶. Pour les associations rencontrées, des paiements au cours du second semestre de l'exercice en cours sont fréquemment relevés.

Ces paiements tardifs ont des répercussions négatives pour la gestion des associations :

- D'une part, ils peuvent entraîner des difficultés de trésorerie. Plusieurs associations rencontrées ont indiqué que les difficultés de trésorerie liées aux paiements tardifs entraînaient le paiement d'agios, qui grèvent le budget de fonctionnement de l'association. Une de ces structures a signalé que les associations pratiquaient entre elles des avances de trésorerie, pratique qui contrevient à l'interdiction des « subventions en cascade »¹³⁷.
- D'autre part, ces décalages font obstacle à l'appréciation de l'impact des actions conduites par les associations, quand celles-ci font valoir que les actions initialement envisagées n'ont pu être menées à bien faute d'une visibilité suffisante sur les moyens disponibles.

L'un des objectifs de la création de l'ACSÉ est de permettre d'accélérer les délégations de crédits et les paiements aux associations. La création d'une agence comptable centralisée est, de ce point de vue, gage d'une harmonisation des procédures de contrôle, sous réserve du bon fonctionnement de ce poste comptable et des applications informatiques utilisées.

Au-delà des décalages constatés en 2007 qui étaient liés à la mise en place de l'ACSÉ et de son nouveau système d'information, deux axes pourraient être suivis afin d'avancer les versements aux associations.

- Les possibilités de versement d'avances pourraient être mieux utilisées¹³⁸. Cependant, une systématisation des avances risquerait d'alourdir considérablement la gestion des services

¹³⁶ Les premiers paiements interviennent en juin dans le Rhône et en juillet dans la Somme. La préfecture de Seine-Saint-Denis a transmis à la Cour un tableau de synthèse montrant le caractère tardif d'une partie importante des paiements aux associations, sur la période 2002-2006 (cf. annexe au présent rapport).

¹³⁷ Cette interdiction remonte à l'article 15 du décret-loi du 2 mai 1938 relatif aux subventions de l'État : « *il est interdit à toute association, société ou collectivité ayant reçu une subvention d'en employer tout ou partie en subventions à d'autres associations, sociétés, collectivités privées ou œuvres sauf autorisation formelle du ministre, visée par le contrôleur des dépenses engagées.* »

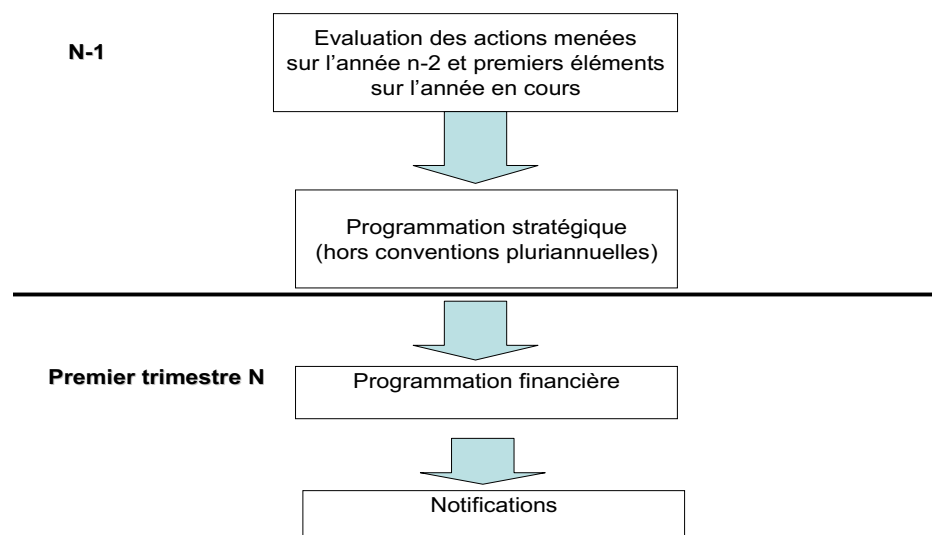
¹³⁸ Les circulaires précitées du Premier ministre du 1er décembre 2000, du 24 décembre 2002 et du 16 janvier 2007 prévoient « *une modalité spécifique d'avance sur subvention, représentant au maximum 50 % du montant de la subvention prévue pour l'exercice en cours versée avant le 31 mars de chaque année, sur demande de l'association* ».

instructeurs compte tenu des montants souvent très réduits versés dans le domaine de la politique de la ville. Dans ces conditions, un niveau plancher au-delà duquel les avances sont possibles pourrait être prévu.

- Une réflexion stratégique pourrait être engagée sur la reconfiguration de la procédure d'attribution des subventions. Afin d'anticiper les versements aux associations, la faisabilité d'un positionnement en n-1 du travail partenarial de pré-programmation pourrait être étudiée. Cette première phase stratégique viserait à prendre en compte les résultats des évaluations menées pour décider d'une orientation financière générale : augmentation, reconduction, baisse ou suppression de la subvention. Le développement de la pluriannualité simplifierait le déroulement de cette première phase.

L'anticipation de ces premiers arbitrages stratégiques permettrait de procéder à des notifications plus rapides, une fois votée la loi de finances et délégués les crédits aux services déconcentrés. Afin de mettre les associations en mesure de fonctionner dans des conditions satisfaisantes, l'État pourrait se fixer un objectif de versement des subventions avant la fin du premier trimestre de l'exercice en cours. Ce nouveau calendrier s'organiserait autour du schéma proposé ci-dessous.

Tableau n° 36 : Schéma proposé pour l'évolution du calendrier de programmation, de notification et de paiement des subventions aux associations.



IV. UNE EVALUATION DES ACTIONS MENEES A RENFORCER

L'évaluation de l'impact sur les quartiers des subventions versées par l'État est, dans l'ensemble, incomplète. Des objectifs et indicateurs de résultats ne sont que très rarement définis *ex ante*, ce qui est en partie lié au faible développement des conventions entre l'État et les associations bénéficiaires. L'hétérogénéité des rapports d'activité transmis par les associations à la préfecture rend ces documents difficilement exploitables.

Dans ces conditions, les financeurs ne disposent pas d'éléments d'appréciation objectifs sur l'impact des actions menées en dehors du ressenti qu'ils peuvent recueillir lorsqu'ils se rendent sur le terrain.

La part importante de subventions de faibles montants, relevée *supra*, ne favorise pas le développement de démarches d'évaluation :

- Le nombre des dossiers de subventionnement multiplie les évaluations à conduire ;
- Ces petits montants de subventions ne sont pas le gage d'une plus grande souplesse dans l'attribution des subventions. La Cour a constaté, lors de ses échanges avec les associations, que ces « petites » subventions représentent tout de même généralement une part significative des ressources des structures bénéficiaires. Dans ces conditions, la remise en cause de ces financements d'une année sur l'autre est un choix difficile ;
- Le lien entre le niveau de la subvention et son impact sur le quartier n'est pas mécanique. Les échanges avec les responsables associatifs ont confirmé que de petites associations pouvaient parfois jouer un rôle utile de proximité.

Ces différents facteurs entraînent la pratique de « subventions de survie » aux associations, reconduites d'année en année sans définition claire de priorités et sans réelle évaluation.

Afin de diffuser une culture de l'évaluation dans le champ de la politique de la ville, des rendez-vous annuels d'évaluation pourraient être prévus et pilotés par les chargés de mission politique de la ville et les délégués de l'État. Cependant, il importe, en la matière, de fournir aux acteurs de terrain le cadrage nécessaire sous la forme de guides d'évaluation et d'un accompagnement méthodologique au quotidien que pourraient assumer le réseau territorial de l'ACSE et les centres de ressources de la politique de la ville. Ces rendez-vous d'évaluation devraient être placés suffisamment tôt dans l'année pour que leurs conclusions soient disponibles au moment de la pré-programmation.

V. UN CONTRÔLE DE L'EMPLOI DES FONDS LACUNAIRE

La Cour a souligné à de nombreuses reprises l'insuffisance du suivi et du contrôle de subventions de l'État aux associations¹³⁹. En la matière, la circulaire déjà citée du Premier ministre du 24 décembre 2002 relative aux subventions de l'État aux associations a précisé que l'utilisation de la subvention par l'association doit faire l'objet d'un contrôle systématique : « *La subvention doit être utilisée conformément à l'objet pour lequel elle a été accordée. L'emploi des fonds reçus doit pouvoir être justifié. À l'issue des contrôles, la subvention non employée ou dont l'emploi n'a pas été conforme à son objet doit être reversée au Trésor public.* »

Or, dans le champ de la politique de la ville, les actions de contrôle de l'emploi des fonds par les structures sont rares. L'exemple de la sous-préfecture du Raincy en Seine-Saint-Denis apparaît, à cet égard, isolé : l'emploi des fonds de quelques associations bénéficiaires de subventions de l'État au titre de la politique de la ville a été contrôlé en 2005, sur la base d'un modèle préétabli de fiches de contrôle. Cette démarche n'a toutefois pu être prolongée en 2006 faute de moyens humains.

De telles initiatives apparaissent nécessaires. La Cour a, en effet, relevé, à l'occasion de ses échanges avec les représentants des associations, plusieurs points de fragilité :

- La faible qualité voire l'absence de documents financiers permettant un suivi de l'emploi des subventions ;
- Les actions menées ne sont pas toujours principalement dirigées vers les habitants des quartiers d'intervention, alors qu'il s'agit d'une condition d'attribution d'une subvention au titre de la politique de la ville ;
- Le versement de rémunérations à des bénévoles¹⁴⁰ ;
- Les mises à disposition sans convention d'agents ou de locaux publics.

Afin de mieux prévenir ces risques, des plans départementaux de contrôle des associations intervenant dans le champ de la politique de la ville pourraient être définis par la préfecture et la trésorerie générale. Ces plans de contrôle pourraient s'articuler autour de deux logiques :

- Une logique financière en fonction du montant de la subvention ;
- Une approche aléatoire pour diffuser une culture de contrôle en sélectionnant chaque année quelques associations bénéficiaires. Les points de fragilité relevés par la Cour peuvent constituer des grilles de lecture pour une première analyse des structures.

¹³⁹ La Cour le constatait notamment en 2000, dans son rapport public annuel, pour le secteur culturel.

¹⁴⁰ « Le bénévole est celui qui apporte son concours au sein d'une association sans percevoir de contrepartie, de rémunération de quelque forme que ce soit. Il peut être remboursé des frais qu'il engage pour le compte de l'association. Ces frais doivent correspondre à des dépenses réelles et justifiées. À défaut de justificatif et dès lors qu'un lien de subordination est établi, les sommes versées peuvent être requalifiées en salaires » (*Cour de cassation, chambre sociale, 29 janvier 2002, Bull. n° 38*).

Le contrôle des associations dans la Somme

Le Système d'Analyse Logicielle des Subventions aux Associations (SALSA) est un dispositif à destination des services de l'État chargés de l'attribution de subventions publiques. Il doit permettre aux services utilisateurs de l'outil instruisant les demandes de subventions d'apprécier la capacité des associations à porter les projets pour lesquels elles sollicitent une ou plusieurs subventions ainsi que la soutenabilité de ces projets.

SALSA a été développé, à l'initiative du Trésor public, par une équipe de projet restreinte dans le département de l'Allier en 2001. SALSA est actuellement expérimenté dans 32 départements par des binômes constitués chacun d'un agent de la trésorerie générale et d'un agent de la préfecture¹⁴¹.

Ce logiciel produit des analyses financières simplifiées des comptes de bilan et de résultat des associations recevant un montant significatif de fonds publics.

Les analyses reposent sur des ratios d'interprétation simple qui constituent des indicateurs d'alerte selon leur positionnement sur une échelle de valeurs. Des histogrammes visuels présentent sur plusieurs années des zones de tendance répondant à des codes de couleur (vert : zone satisfaisante ; orange : zone à risque, rouge : zone problématique).

Le dispositif est complété par la mise en place de comités interservices de suivi des financements aux associations, composés des services instructeurs de demandes. Ces comités examinent la situation des associations pour lesquelles le logiciel a détecté une anomalie.

Dans la Somme, les attributions des différents partenaires ont été clairement identifiées :

- Les services instructeurs de l'État (préfecture, DDASS, DDJS) procèdent à l'identification des associations dépassant un certain cumul de subventions et réalisent les saisies de comptes au clavier avec l'assistance de la trésorerie générale ;
- La préfecture et la trésorerie générale assurent la fonction de pilotage, d'animation et de coordination générale ;
- La trésorerie générale établit à l'intention du comité interservices les diverses synthèses résultant de l'exploitation des données SALSA et procède aux contrôles sur place décidés en séance.

En 2006, le seuil retenu pour l'insertion dans l'échantillon SALSA est la perception de 50 000 € de subventions d'État et de fonds européens cumulés. S'agissant de la politique de la ville, les services de l'État envisagent de compléter ce panel de contrôle en sélectionnant chaque année des associations intervenant dans ce secteur.

¹⁴¹ Lettre du ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et du ministre de l'économie des finances et de l'industrie aux préfets et trésoriers-payeurs généraux en date du 18 octobre 2005.

PARTIE VI : L'IMPACT DES INTERVENTIONS DE L'ETAT : UNE EFFICACITÉ ET UNE EFFICIENCE INCERTAINES

Dans son rapport de 2002, la Cour avait relevé l'imprécision des objectifs de la politique de la ville, l'absence d'indicateurs de suivi et la dispersion des moyens d'évaluation.

Le cadre d'analyse de cette politique apparaît mieux structuré en 2007 :

- Des objectifs et des indicateurs de résultat ont été définis par la loi du 1^{er} août 2003. Ces objectifs et ces indicateurs ne recourent, cependant, que partiellement ceux du projet annuel de performance du programme 147 « *Équité sociale et territoriale et soutien* » ;

- Les zones urbaines sensibles sont mieux connues grâce à la création de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) et à la mise en service d'un système d'information géographique sur les quartiers de la politique de la ville.

En dépit de ces progrès, l'efficacité et l'efficience de la politique de la ville restent incertaines :

- Au niveau national, les résultats des indicateurs suivis par l'ONZUS montrent que les zones urbaines sensibles n'ont pas rattrapé leur retard par rapport aux quartiers hors ZUS. Ce constat ne peut, cependant, être complété, en l'état, par des analyses d'efficacité locales et thématiques plus fines ;

- Cette absence de rattrapage des ZUS conduit à s'interroger sur l'efficience des interventions de la politique de la ville dans un contexte d'augmentation significative des moyens consacrés par l'État à cette politique : cette évolution est estimée, en dépit de difficultés d'évaluation précise des crédits de droit commun, à + 15 % entre 2003 et 2005. Ces interrogations sur l'efficience sont renforcées par un calcul de ratios régionaux de consommations financières du programme 147 par habitant en ZUS : les disparités constatées ne semblent répondre à aucune logique d'ensemble.

I. UN CADRE D'ANALYSE DE L'IMPACT DE LA POLITIQUE DE LA VILLE MIEUX STRUCTURE

A. LA DÉFINITION D'OBJECTIFS ET D'INDICATEURS DE RÉSULTATS POUR LA POLITIQUE DE LA VILLE

1. Les objectifs indicateurs de résultats de la loi du 1^{er} août 2003

Des objectifs et des indicateurs de résultats sont désormais définis au niveau national. En effet, outre l'objectif général selon lequel « *la politique de la ville se justifie par l'objectif de réduction progressive des écarts constatés avec les autres villes ou quartiers, et de "retour au droit commun"* », l'annexe 1 de la loi du 1^{er} août 2003 précitée d'orientation et de programmation de la ville et de la rénovation urbaine décline, pour une période de cinq ans, un ensemble d'objectifs thématiques et d'indicateurs de résultats de la politique de la ville¹⁴².

Les domaines couverts par les objectifs correspondent à des domaines d'intervention en direction des quartiers sensibles, dont la Cour a pu constater l'importance concrète dans les quartiers visités : emploi ; amélioration de l'habitat et de l'environnement urbain ; santé ; réussite scolaire ; sécurité et tranquillité publiques ; présence des services publics.

La définition de ces objectifs apparaît, cependant, perfectible :

- Certains objectifs sont essentiellement quantitatifs. C'est le cas de l'objectif « *développer les conventions de gestion urbaine de proximité pour toutes les ZUS de plus de 500 logements ainsi que pour les sites faisant l'objet d'opérations de rénovation urbaine* » s'agissant de la thématique amélioration de l'habitat et de l'environnement urbain ;
- D'autres objectifs sont rédigés en des termes très généraux. C'est le cas de l'objectif « *poursuivre les efforts en faveur de l'éducation prioritaire* » s'agissant de la thématique liée à la réussite scolaire.

Il n'en reste pas moins que la définition par la loi d'un ensemble d'objectifs à atteindre par la politique de la ville constitue un progrès notable depuis le rapport de la Cour de 2002.

2. Une articulation qui n'est pas assurée avec les objectifs et indicateurs du projet annuel de performance du programme n° 147 « Équité sociale et territoriale et soutien »

Ces objectifs et ces indicateurs généraux de la politique de la ville ne sont pas articulés avec les objectifs et indicateurs spécifiques à l'action de l'État et définis par le volet performance associés au programme n° 147 « *Équité sociale et territoriale et soutien* ».

¹⁴² Un tableau des objectifs et des indicateurs de résultats associés est présenté en annexe.

Les trois objectifs fonctionnels du programme 147¹⁴³ ne recourent pas, en effet, les objectifs de l'annexe n° 1 de la loi de 2003 :

- Objectif 1 : « *Renforcer la mixité fonctionnelle des secteurs prioritaires les plus fragiles en soutenant leur développement économique et la création d'emploi en leur sein* » ;
- Objectif 2 : « *Améliorer l'encadrement éducatif et les chances de réussite scolaire des élèves les plus en difficulté* » ;
- Objectif 3 : « *Soutenir l'innovation, capitaliser les expériences et diffuser l'information* ».

De même, les indicateurs des deux référentiels ne se recourent que très partiellement.

Afin d'éviter des effets de concurrence, une meilleure complémentarité devrait être recherchée entre les deux référentiels de la loi du 1^{er} août 2003 et du PAP du programme 147 « *Équité sociale et territoriale et soutien* ». Dans cette perspective, la réorientation, dans le PAP 2008, des indicateurs de performance vers une approche plus qualitative constitue une évolution intéressante¹⁴⁴.

B. UNE MEILLEURE CONNAISSANCE GLOBALE DES ZONES URBAINES SENSIBLES

Dans son rapport public particulier de 2002, la Cour relevait que « *la connaissance précise et donc chiffrée des caractéristiques des populations vivant dans les quartiers concernés par la politique de la ville ainsi que de leurs conditions de vie est un élément indispensable à la fois pour définir les actions à mener et pour en mesurer les effets* ». Elle constatait, cependant, le caractère limité des travaux menés en la matière. Ces travaux ont été développés de façon significative sur la période 2002-2006 et ont permis d'aboutir à deux avancées importantes.

D'une part, un système d'information géographique sur les quartiers de la politique de la ville (SIG) a été mis en service.

¹⁴³ Un quatrième objectif concerne l'optimisation des moyens mis en œuvre (cf. infra).

¹⁴⁴ Une analyse du volet performance du programme 147 est présentée en annexe.

Le système d'information géographique (SIG) sur les quartiers de la politique de la ville

La mise en service en 2002 d'un système d'information géographique (SIG) sur les quartiers de la politique de la ville en partenariat avec l'INSEE, l'ANPE, le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et le ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, accessible au moyen d'un extranet, permet désormais d'accéder à des données géostatistiques sur les ZUS et les communes en contrat de ville. Ce système constitue donc une avancée importante même s'il est perfectible sur plusieurs points :

- Certaines données sont relativement anciennes : 1999 pour les données INSEE sur la population, 2004 pour les données ANPE sur les demandeurs d'emploi en fin de mois.

- Certaines données manquent comme le nombre d'allocataires CAF.

La Cour a constaté sur place que ce système n'est pas encore véritablement exploité par les acteurs de terrain comme outil d'aide à la définition d'une stratégie d'intervention dans les quartiers en difficulté.

D'autre part, un Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), dont le secrétariat permanent est assuré par la DIV, a été institué. Aux termes de l'article 3 de la loi du 1^{er} août 2003, cet observatoire, placé auprès du ministre chargé de la ville¹⁴⁵, est « *chargé de mesurer l'évolution des inégalités sociales et des écarts de développement dans chacune des zones urbaines sensibles, de suivre la mise en œuvre des politiques publiques conduites en leur faveur, de mesurer les moyens spécifiques mis en œuvre et d'en évaluer les effets par rapport aux objectifs et aux indicateurs de résultats mentionnés à l'annexe 1 de la présente loi* ». Les rapports de l'ONZUS constituent une base très utile pour apprécier l'évolution d'ensemble des zones urbaines sensibles. Ils comprennent, en effet, outre un suivi commenté des indicateurs de la loi du 1^{er} août 2003, un certain nombre d'études transversales sur la politique de la ville.

Cependant, les travaux de l'ONZUS se heurtent à deux principaux obstacles d'ordre méthodologique liés au ciblage des observations sur les zones urbaines sensibles :

- Les travaux de l'ONZUS sont, d'abord, tributaires de la pertinence de ce zonage. Or, le caractère figé de la définition des zones urbaines sensibles a déjà été relevé.
- Ce ciblage rend, en outre, difficile une appréciation de l'impact des dispositifs de la politique de la ville sur les quartiers en difficulté, ces dispositifs n'étant eux-mêmes pas toujours ciblés sur les ZUS¹⁴⁶. Sur ce point, la DIV a répondu à la Cour que l'élargissement, prévu en 2008, des travaux de l'ONZUS aux territoires prioritaires des CUCS permettrait de mieux articuler les périmètres d'observation avec les politiques menées.

¹⁴⁵ L'ONZUS dispose d'un conseil d'orientation où siègent des membres du Parlement et des représentants des collectivités territoriales.

¹⁴⁶ L'ONZUS constate au sujet des dispositifs de la politique de la ville que « *leur diversité et leur inégal déploiement en France métropolitaine et dans les DOM-TOM rendent actuellement difficile l'analyse de leur impact sur les quartiers en difficulté* » (Rapport 2006 de l'ONZUS, p 146).

II. L'EFFICACITÉ DE LA POLITIQUE DE LA VILLE : LE CONSTAT GLOBAL D'UNE ABSENCE DE RATTRAPAGE DES ZUS DOIT ETRE COMPLETE PAR D'AUTRES APPROCHES THÉMATIQUES ET LOCALES

L'analyse en terme d'efficacité rapproche les objectifs d'une politique publique et les résultats atteints. Les rapports de l'ONZUS visent précisément à assurer un suivi des indicateurs de résultats associés aux objectifs définis par la loi du 1^{er} août 2003 précitée.

A. L'APPROCHE GLOBALE DE L'ONZUS : L'ABSENCE DE RATTRAPAGE

Les indicateurs de résultats de la loi du 1^{er} août 2003 ne sont suivis par l'ONZUS que depuis l'année 2003¹⁴⁷. Les dernières données portent, en outre, sur l'année 2005.

Dans son rapport 2006, l'ONZUS estime que sur la période 2003-2005, « *la plupart [des indicateurs de résultats de la loi du 1^{er} août 2003] n'attestent pas d'une réduction des inégalités entre les ZUS et leurs villes d'appartenance* »¹⁴⁸.

L'ONZUS considère, ainsi, pour l'accès à l'emploi, la réussite scolaire, la concentration spatiale des situations de pauvreté ou l'insécurité ressentie par les habitants, que « *le processus de décrochage entamé depuis des années n'est pas enrayé* ». Les écarts entre les quartiers classés en ZUS et les autres quartiers des agglomérations auxquelles ils appartiennent se creusent même dans certains domaines.

¹⁴⁷ Pour de nombreux indicateurs thématiques, les données 2003 n'étaient pas encore disponibles en 2006 : les données sur le revenu fiscal moyen par unité de consommation et sur le revenu fiscal moyen par ménage remontent, ainsi, à 2002 tandis que les données sur l'état de santé en ZUS datent de l'« enquête santé » de l'INSEE de 2002-2003.

¹⁴⁸ Par exemple, le taux de chômage en ZUS est passé de 19,7 % en 2003 à 22,1 % en 2005 alors que, dans le même temps, le taux de chômage hors ZUS dans les unités urbaines comportant des ZUS ne s'élevait que 10,4 à 10,5 %. Dans le domaine du développement économique, l'écart entre la densité d'établissements en ZUS et la densité d'établissements dans les unités urbaines correspondantes est passé de 36,44 en 2003 à 38,3 en 2005 (nombre d'établissements pour 1 000 habitants).

Les constats du rapport 2006 de l'ONZUS

L'emploi

En moyenne le taux de chômage dans les ZUS était plus de deux fois supérieur en 2005 à celui des autres quartiers. En 2005 aussi, d'après l'enquête « Emploi » de l'Insee, 34 % des personnes âgées de 15 à 59 ans résidant en ZUS étaient inactives, 14 % au chômage et 52 % occupaient un emploi ; ces proportions étaient respectivement de 28 %, 8 % et 65 % dans les autres territoires des agglomérations comprenant une ZUS.

L'insertion professionnelle des jeunes résidant en ZUS

L'enquête « Génération 98 », réalisée par le Céreq, a permis d'analyser, sur trois ans, les trajectoires sur le marché du travail des jeunes sortis du système éducatif en 1998. Il en ressort que l'entrée dans la vie active est plus difficile pour les jeunes gens qui résident dans les ZUS : chômage, instabilité de l'emploi, faibles rémunérations et moindre qualification des postes occupés caractérisent davantage leur parcours que celui des jeunes issus des autres quartiers.

L'activité économique

La progression du nombre d'établissements implantés dans les ZFU de première génération tend à se ralentir. Mais, entre janvier 2003 et janvier 2005, cette progression a été plus élevée en ZFU que dans les unités urbaines auxquelles elles appartiennent. Pendant leur première année d'activité, les 41 ZFU créées en 2004 ont connu une croissance rapide du nombre d'établissements présents sur leur territoire (+9 % contre +1,7 % dans les unités urbaines).

Les revenus des habitants

Les différents indicateurs disponibles, qu'ils soient issus de la source fiscale, des fichiers des CAF ou de la CNAMTS révèlent les mêmes constats : la faiblesse moyenne des revenus des ménages vivant en ZUS, la concentration des situations de pauvreté mais aussi la diversité des niveaux de revenus dans ces quartiers. Ainsi, selon la source fiscale, le revenu annuel moyen par unité de consommation des ménages vivant en ZUS s'élève à 10 769 euros en 2002, soit un revenu inférieur de 42 % à celui des ménages vivant dans les unités urbaines correspondantes.

La santé

Le rapport 2006 comprend une étude sur l'état de santé et le recours aux soins des habitants des ZUS. Il ressort de cette enquête que près du tiers des résidents en ZUS se déclarent en mauvaise santé contre un quart des personnes qui ne vivent pas en ZUS.

L'insécurité et le sentiment d'insécurité dans les ZUS

Selon l'enquête permanente « Conditions de vie » réalisée annuellement par l'Insee, un sentiment d'insécurité se développe en ZUS avec plus de prégnance qu'ailleurs : un tiers des habitants des ZUS déclarent se sentir souvent ou de temps en temps en insécurité dans leur quartier. Ils sont deux fois plus nombreux que les autres citoyens à exprimer ce sentiment.

La maîtrise du français

Selon l'enquête « Information et vie quotidienne » menée par l'INSEE à la fin de l'année 2004, 18 % des personnes en ZUS ayant commencé leur scolarité en France ont des difficultés importantes à l'écrit et peuvent être considérées comme en situation d'illettrisme (plus de 300 000 personnes) ; ce taux est de 9 % parmi les personnes hors ZUS ayant commencé leur scolarité en France. Parmi les personnes qui ont effectué leur scolarité hors de France, des différences importantes subsistent, en particulier pour celles qui n'ont pas appris à lire en français : la moitié des personnes n'ayant pas appris à lire en français ont des difficultés importantes à l'écrit dans cette langue, dans la population hors ZUS ; en ZUS, cette proportion dépasse les trois quarts.

B. DES ÉVALUATIONS TERRITORIALES ET THÉMATIQUES INCOMPLÈTES

1. La difficulté de dégager des constats transversaux à partir des évaluations locales

a. Les constats de la synthèse des évaluations à mi-parcours des contrats de ville

Les contrats de ville 2000-2006 ont fait l'objet d'évaluations locales à mi-parcours entre 2003 et 2004. Deux principaux constats peuvent être dégagés de la synthèse nationale de ces évaluations, réalisée en 2005 par la DIV :

En premier lieu, les objectifs de développement économique et d'aide à l'emploi ont, en pratique, été « *rabattus sur l'insertion sociale* ». Si cette thématique est affichée comme prioritaire dans la quasi-totalité des contrats de ville, cette priorité a eu du mal à se concrétiser. De nombreuses actions prévues dans les conventions-cadre n'ont pas été réalisées. La faiblesse voire l'absence d'actions à caractère économique ou tournées vers l'emploi est soulignée dans les évaluations des contrats de ville. La synthèse relève, cependant, que ce volet développement économique a pu être mis en œuvre de façon plus dynamique pour certains contrats de ville. Des actions en faveur du développement économique et de l'emploi ont également pu être menées dans un autre cadre que celui du contrat de ville. La synthèse constate la fréquente séparation fonctionnelle de fait entre :

- D'une part, le PLIE¹⁴⁹, qui a vocation à traiter de l'articulation entre acteurs du service public de l'emploi ;
- D'autre part, le contrat de ville, « *se consacrant exclusivement au développement d'une offre d'insertion* »¹⁵⁰.

En second lieu, dans le domaine de la prévention et de la sécurité, un manque d'articulation entre contrat de ville et contrats locaux de sécurité est relevé.

Cependant, ainsi que le souligne le rapport d'information du Sénat sur l'avenir des contrats de ville¹⁵¹, le bilan des contrats de ville 2000-2006 fait également apparaître des apports incontestables, notamment la capacité à mobiliser différents partenaires.

¹⁴⁹ Les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) constituent des plates-formes de coordination locale (notamment entre agence locale pour l'emploi, PAIO, mission locale) destinées à favoriser l'accès ou le retour à l'emploi des personnes les plus en difficulté. Les PLIE ont été créés progressivement à l'initiative des collectivités locales à partir du début des années 1990 avant d'être consacrés par la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

¹⁵⁰ DIV, Synthèse nationale des évaluations à mi-parcours des contrats de ville 2000-2006, rapport final, 2005, p 19.

¹⁵¹ Rapport précité de M. Pierre André, fait au nom de la commission des affaires économiques, 2005.

b. Des constats insuffisants en l'état pour avoir une vision fine de l'efficacité locale des interventions de la politique de la ville

Tout d'abord, les évaluations des contrats de ville ne donnent pas une vision suffisamment précise de cette efficacité.

- La synthèse nationale des évaluations à mi-parcours s'est heurtée à plusieurs difficultés de méthode.

**La synthèse nationale des évaluations à mi-parcours :
la difficulté d'une évaluation des contrats de ville**

- Cette synthèse ne s'appuie pas sur un échantillon représentatif. Elle s'appuie, en effet, sur 100 rapports relatifs à 247 contrats de ville, mais l'Ile-de-France (7 rapports pour 43 contrats de ville) et la région Nord-Pas-de-Calais (aucun rapport bien qu'il y ait 11 contrats de ville) sont sous-représentées.

- Les documents transmis à la DIV ne sont pas homogènes. Les rapports d'évaluation intermédiaire sont minoritaires. La synthèse s'appuie sur une majorité de rapports d'étape, de rapports produits par des cabinets d'études sans formalisation du jugement de la maîtrise d'ouvrage, de notes de synthèse, de bilans ainsi que de quelques études et diagnostics. Ce corpus se caractérise, selon la synthèse nationale, par une forte hétérogénéité, sur le plan tant des approches évaluatives, des objets et des protocoles d'enquête que de la qualité des analyses présentées et des enseignements qui en sont tirés.

- Sur le contenu des évaluations elles-mêmes, la synthèse nationale relève la faiblesse des évaluations de l'impact des contrats de ville sur les quartiers concernés¹⁵².

- Les évaluations finales des contrats de ville 2000-2006 n'ont pas donné lieu, quand elles ont été effectivement menées, à l'établissement d'une synthèse nationale. Cette synthèse aurait pourtant été d'une grande utilité avant la création d'un nouveau cadre pour la contractualisation, celui des CUCS.

Ensuite, les deux référentiels nationaux d'objectifs et d'indicateurs ne sont pas déclinés de façon à permettre des constats transversaux sur l'efficacité locale des interventions de la politique de la ville :

¹⁵² « Les rapports d'évaluation portent plus souvent sur les effets indirects des contrats de ville (effets sur les politiques publiques) que sur leurs effets directs (impact sur les quartiers). La faiblesse des enseignements relatifs aux effets directs des contrats tient à deux raisons majeures : les outputs (ex. nombre de personnes touchées par une action) sont confondus avec les outcomes (effet de l'action sur ses bénéficiaires) ; les changements observés dans les quartiers sont imputés à la politique menée sans qu'aucune analyse ne vienne étayer ce lien. », DIV, Synthèse nationale 2000-2006, rapport final, 2005.

- Les objectifs et indicateurs de résultats de la loi du 1^{er} août 2003 ne sont suivis qu'au niveau national par l'ONZUS. Les observatoires locaux intervenant dans le champ de la politique de la ville suivent fréquemment des tableaux de bord spécifiques qui ne sont pas directement liés au référentiel de la loi de 2003¹⁵³. Dans ces conditions, il est très difficile d'établir des comparaisons entre les différents territoires d'intervention de la politique de la ville.

- Le volet performance du PAP du programme 147 n'a pas fait l'objet d'une déclinaison locale d'objectifs et d'indicateurs de pilotage complémentaires.

Enfin, la Cour a constaté, dans les trois départements visités, que les réactions des habitants des quartiers sur l'impact des actions mises en œuvre ne sont que rarement analysées, bien que les habitants doivent être associés « à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation en continu des actions »¹⁵⁴. Sous réserve de la mise en œuvre d'une méthodologie adaptée, de telles études seraient pourtant utiles, comme le montrent les résultats d'un sondage réalisé en 2004 auprès des habitants de l'agglomération lyonnaise pour l'évaluation à mi-parcours des contrats de ville. Cette enquête, qui couvrait la période 1999-2004, s'est appuyée sur une méthodologie distinguant deux « panels d'habitants » : le premier résidant dans les quartiers d'intervention de la politique de la ville et le second résidant en dehors de ces quartiers. Elle a montré :

- Une amélioration globale des opinions des habitants des quartiers sur leur situation ;
- Des écarts entre les opinions des habitants des quartiers relevant de la politique de la ville et celles des habitants du reste de l'agglomération ;
- Des attentes centrées sur le vécu quotidien des habitants (sécurité, propreté, nuisances sonores, circulation et stationnement) et qui peuvent ne pas correspondre aux priorités assignées aux politiques publiques dans ces quartiers.

¹⁵³ Le répertoire des observatoires locaux de la politique de la ville établi en novembre 2005 par la DIV et la fédération nationale des agences d'urbanismes a recensé, ainsi, 37 systèmes d'observation des contrats de ville, situés au niveau de la ville, de l'agglomération, du pays, du département ou de la région.

¹⁵⁴ La circulaire du Premier ministre du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville 2000-2006 estimait, à cet égard, qu'il convenait « d'organiser les démarches permettant aux habitants de se prononcer, en amont de l'élaboration des projets, sur les priorités des programmes d'action qui concernent le cadre de leur vie quotidienne, mais aussi de les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation en continu des actions qui seront décidées par les partenaires du contrat de ville ». Les circulaires relatives aux CUCS ont repris cet objectif de participation des habitants.

c. Les apports et les limites des CUCS pour l'appréciation de l'efficacité des interventions de la politique de la ville

Le volet évaluatif est mieux défini dans les circulaires relatives aux CUCS que dans celle relative à la dernière génération de contrats de ville.

Le volet évaluatif des CUCS

Les circulaires du 24 mai 2006 et du 15 septembre 2006 prévoient une évaluation des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) après 3 ans. Cette évaluation doit s'appuyer sur des bilans annuels de réalisation préexistants et prévus par la loi du 1^{er} août 2003. La circulaire du 24 mai 2006 invitait les préfets à veiller « *tout particulièrement à la définition de critères d'évaluation dès la signature des conventions* ». La circulaire du 15 septembre 2006 insiste sur la nécessité d'intégrer cette préoccupation dès la phase d'élaboration des CUCS. *Le guide méthodologique des CUCS*¹⁵⁵ distingue deux phases différentes d'appréciation des résultats du contrat :

- Un « *bilan* », institué par la circulaire du 24 mai 2006 et présenté comme un outil de pilotage des CUCS. Ce bilan doit présenter les éléments de suivi physique et financier du CUCS et se référer aux indicateurs de résultats du contrat ;

- L'« *évaluation* » qui doit « *reposer sur un portage politique fort* ». Dans cette perspective, une « *instance d'évaluation* » doit être instituée et rassembler « *les partenaires ainsi que des représentants des habitants et du secteur associatif* ». Cette évaluation doit intervenir à l'échéance de trois ans.

L'examen par la Cour des CUCS ou des projets de CUCS d'Amiens, Vaux-en-Velin, Clichy et Montfermeil a montré que la dimension évaluative est plus développée et plus précise que pour les précédents contrats de ville. Cependant, on relève une grande hétérogénéité dans le choix des objectifs et indicateurs d'un contrat à l'autre.

Les acteurs de terrain rencontrés par la Cour ont d'ailleurs très souvent déploré le manque d'accompagnement méthodologique pour la définition du volet évaluatif. Ce cadrage est en cours de définition :

- Une note de cadrage sur l'évaluation des CUCS a été diffusée par la DIV en février 2007 ;
- Cette note devrait être accompagnée de la publication d'un guide d'évaluation dans le courant de l'année 2007.

L'élaboration de ces outils postérieurement à la préparation et à la signature d'un nombre déjà important de CUCS fait courir le risque d'un renouvellement des difficultés de synthèse au niveau national, déjà constatées pour l'évaluation à mi-parcours des contrats de ville.

¹⁵⁵ Élaboré par la DIV.

2. Le besoin d'évaluations thématiques complémentaires par dispositifs d'intervention

La conduite d'évaluations transversales ne fait pas disparaître le besoin de démarches d'appréciation de l'impact des dispositifs thématiques d'intervention. Durant la période des contrats de ville 2000-2006, plusieurs évaluations thématiques ont, ainsi, été réalisées :

- Une évaluation a été rendue en juillet 2005 sur la gestion urbaine de proximité (GUP) et sa mise en œuvre par le biais de conventions ¹⁵⁶ ;
- Les équipes de réussite éducative ont fait l'objet d'une première évaluation nationale dont les conclusions ont été présentées en juillet 2006 ;
- Des rapports spécifiques ont également été demandés à des consultants externes pour réaliser un bilan des postes FONJEP et du partenariat national entre la DIV et des associations « têtes de réseau »¹⁵⁷.

Ces études apparaissent, cependant, ponctuelles : elles n'ont pas servi de point d'appui à l'engagement d'une démarche d'évaluation continue par les acteurs de terrain. Dans ces conditions, ces derniers sont bien souvent contraints, lorsqu'ils souhaitent s'engager dans une démarche d'évaluation, de développer leurs propres outils. L'exemple du dispositif de réussite éducative illustre ce besoin d'une plus grande coordination méthodologique dans les démarches d'évaluation : la Cour a constaté sur place que les acteurs locaux avaient établi des outils de suivi différents d'un département, voire d'un projet, à l'autre¹⁵⁸.

Par ailleurs, le recours à des prestataires externes pour ce type de démarche ne saurait être généralisé. Dans son rapport sur les postes FONJEP, le consultant mandaté par la DIV souligne lui-même le fait que « *la commande de la DIV de s'appuyer sur un consultant externe témoigne aussi bien de l'impuissance qu'elle a eu, jusqu'ici, à mobiliser les acteurs locaux pour une évaluation des postes que, pour ceux-ci, la difficulté à s'approprier [le dispositif spécifique d'évaluation institué en 2002]* ».

L'élaboration récente d'un tableau de bord pour les Ateliers santé ville apparaît innovante : un cadre national d'évaluation a été construit pour être prochainement testé dans trois régions avant d'envisager sa généralisation pour l'ensemble du territoire. Cette démarche permet un accompagnement méthodologique renforcé et une meilleure appropriation des outils par les acteurs de terrain.

¹⁵⁶ DIV, DGHUC, USH, Caisse des dépôts, Association des maires des villes de banlieue : *Gestion urbaine de proximité, bilan et perspectives*, avril 2006. 150 conventions de GUP ont été signées entre 2000 et 2004. Les conventions de GUP sont la traduction de la volonté de l'État, des collectivités territoriales et des bailleurs de prendre en charge les dysfonctionnements urbains du quotidien tels la mauvaise gestion des ordures ménagères, la dégradation de certaines parties des immeubles, la tranquillité publique. Une convention de GUP doit désormais être signée dans les six mois suivant la signature d'une convention de projet financé par l'ANRU.

¹⁵⁷ Une synthèse de ces études est présentée en annexe.

¹⁵⁸ Cf. en annexe, l'outil de suivi très détaillé élaboré par la préfecture de Seine-Saint-Denis.

III. L'ANALYSE DE L'EFFICIENCE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE : UNE DÉMARCHE À CONSTRUIRE

L'analyse d'efficience compare les résultats d'une politique publique et son coût.

A. AU NIVEAU NATIONAL : DES PREMIERS ELEMENTS D'APPRECIATION INSUFFISANTS

Ainsi qu'il a été relevé plus haut, la plupart des indicateurs de résultats suivis par l'ONZUS n'attestent pas d'une réduction des inégalités entre les ZUS et leurs villes d'appartenance sur la période 2003-2005. Or, sur cette même période, les moyens consacrés par l'État à la politique de la ville ont sensiblement progressé.

Tableau n° 37 : Évolution des moyens consacrés par l'État à la politique de la ville sur 2003-2005 (en M€)

	2003	2005	Evolution 2005 / 2003
Crédits spécifiques ¹⁵⁹	368,04	893,97	+ 243 %
Crédits de droit commun	2240,55	2316,31	+ 3 %
DSU	614,9	759,6	+ 24 %
Compensation d'exonérations fiscales et sociales	596,4	444,4	+ 75 %
Total financements par l'État des interventions de la politique de la ville	3819,89	4414,28	+ 15 %

Source : état récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et données DGCL pour la DSU

¹⁵⁹ Ces crédits spécifiques représentent le total des dépenses d'intervention du programme 147 « Equité sociale et territoriale et soutien » et du programme 202 « rénovation urbaine ». Le « jaune » politique de la ville permet de reconstituer le périmètre du programme 147 pour 2003 (cf. le tableau de synthèse de l'effort financier consacré à la politique de la ville en annexe).

Cependant, le constat d'une éventuelle « perte d'efficacité » de la politique de la ville sur 2003-2005 ne peut être fondé sur ces seules données :

- D'abord, il a déjà été relevé que les évaluations des crédits de droit commun de l'ancien « jaune budgétaire » étaient sujettes à caution ;
- Ensuite, de nombreuses variables exogènes à la politique de la ville peuvent intervenir dans l'évolution de certains indicateurs de résultats, comme le taux de chômage ;
- Enfin, un intervalle de temps peut exister entre le moment où les moyens sont mobilisés et leur impact éventuel sur les indicateurs de résultats.

B. AU NIVEAU LOCAL : L'ABSENCE D'UN SUIVI DE L'EFFICACITE

1. Les indicateurs de résultats ne sont suivis par l'ONZUS qu'au niveau national

Il n'existe pas, en l'état, de déclinaison régionale des indicateurs de résultats suivis par l'ONZUS et des indicateurs de performance du PAP.

2. Un suivi de l'utilisation des crédits parcellaire

Il n'existe pas pour le moment de système précis de suivi de l'utilisation locale des crédits qui permette une remontée harmonisée d'informations au niveau national. Les restitutions d'informations ne sont connues, à ce stade, qu'au niveau des BOP régionaux. Cette absence de données fines sur les conditions d'utilisation des crédits ne permet pas, en l'état, de répondre à des questions de « premier palier » sur l'appréciation de l'efficacité de la politique de ville :

- Quelle est l'utilisation précise des crédits en fonction des grandes thématiques d'intervention de la politique de la ville (prévention de la délinquance, accompagnement scolaire) ?
- Pour une ZUS donnée, le recours plus marqué à tel ou tel dispositif d'intervention ou l'absence de recours à tel autre dispositif est-il cohérent avec les difficultés économiques et sociales constatées ?

L'un des objectifs de la création de l'ACSÉ est d'obtenir des restitutions plus fines sur l'emploi des crédits. L'ACSÉ a d'ores et déjà établi une nomenclature thématique des interventions de la politique de la ville qui doit désormais être renseignée lors de l'instruction du dossier sous GIS¹⁶⁰. Il conviendra, cependant, de veiller à l'appropriation de cette nomenclature nouvelle par les agents chargés de l'instruction des dossiers.

¹⁶⁰ Cf. annexe au présent rapport.

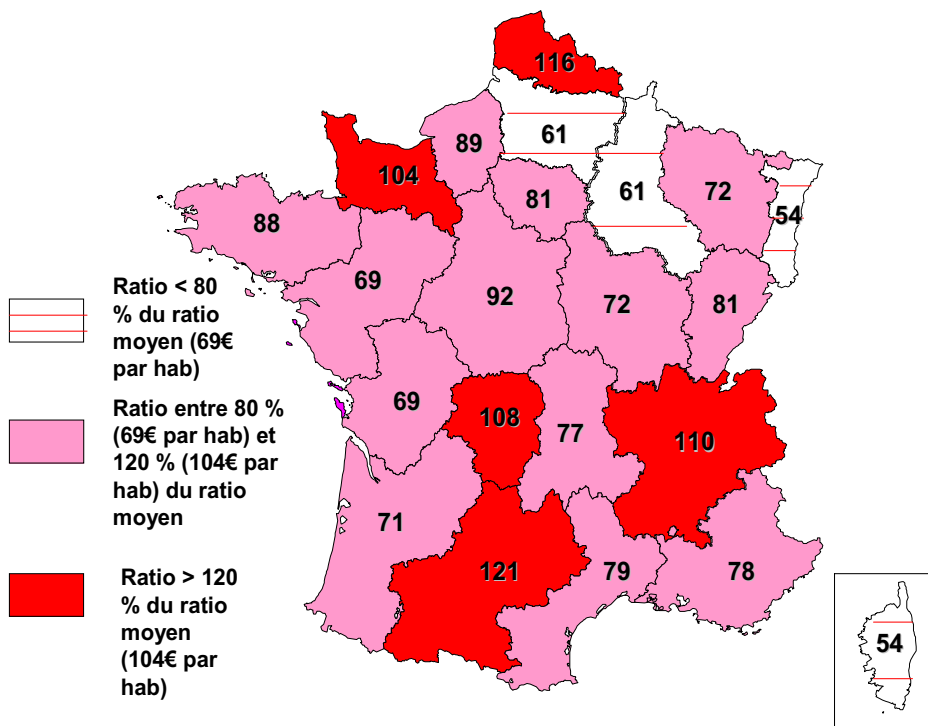
3. Travail exploratoire à partir du ratio de dépenses d'intervention du programme 147 par habitant en ZUS et en ZRU

En l'absence de données permettant une analyse d'efficience, la Cour a conduit un travail exploratoire sur les consommations régionales des crédits du programme 147 en calculant un ratio de dépenses d'intervention de la politique de la ville par habitant en ZUS et en ZRU. Les cartes ci-dessous font ressortir des disparités régionales qui ne sont, en l'état, pas expliquées par une analyse systématique de déclinaisons locales des objectifs et indicateurs de résultats de la politique de la ville. **Cet aléa dans la répartition laisse penser qu'il ne s'agit pas de l'allocation la plus efficiente des moyens.**

Le calcul du ratio utilisé

- Au numérateur sont reportées les seules données locales disponibles sur les consommations du programme 147, à savoir les consommations au niveau des budgets opérationnels de programme régionaux (source DIV).
- Au dénominateur sont reportées les données relatives à la population régionale en ZUS et en ZRU (source ONZUS).

Tableau n° 38 : Le ratio consommation financière pour les BOP régionaux du programme 147 / population en ZUS (le ratio national moyen s'établit à 87 € par habitant)



Source : Cour des comptes d'après données DIV

Les écarts sont significatifs. Entre la région pour laquelle le ratio est le plus élevé – Midi-Pyrénées – et celle pour laquelle le ratio est le plus faible – l’Alsace – l’écart se situe dans un rapport de 1 à 2,2 (121 € par habitant en Midi-Pyrénées contre 54 € par habitant en Alsace).

Dans les départements d’outre-mer, les ratios de consommations financières par habitant sont nettement supérieurs au ratio national moyen en Guadeloupe, Martinique et en Guyane. En revanche, la Réunion, dont la population en ZUS représente près de 60 % de la population en ZUS outre-mer¹⁶¹, présente un ratio inférieur au ratio national moyen.

Tableau n° 39 : Les ratios consommation financière des BOP du programme 147 / population en ZUS pour les départements d’outre-mer

Département	Ratio (% du ratio national moyen)
Guadeloupe	221€ par habitant (254 %)
Martinique	253€ par habitant (291 %)
Guyane	177€ par habitant (203 %)
Réunion	66€ par habitant (76 %)

Source : Cour des comptes d’après données DIV

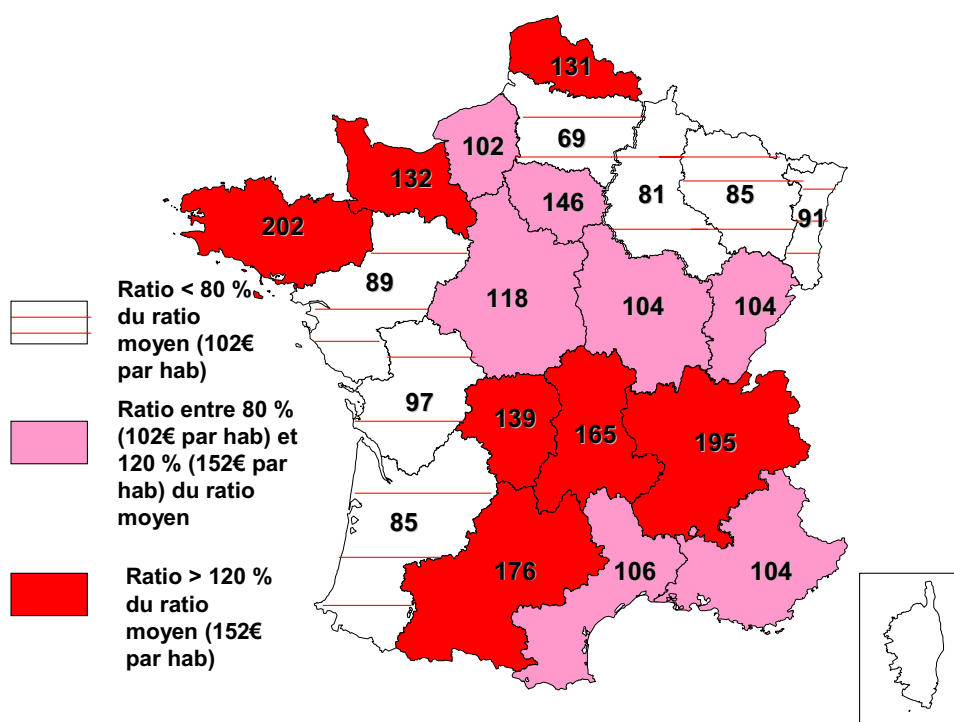
Cette géographie est, en première analyse, relativement surprenante :

- On retrouve, certes, des ratios élevés dans des régions confrontées à de fortes problématiques urbaines (Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais) et des ratios plus faibles dans des régions plus rurales (Picardie, Champagne-Ardenne) ;
- Cependant, des régions rurales disposent de ratios relativement élevés (Limousin, Basse-Normandie) tandis que l’Ile-de-France ou la région Provence-Alpes-Côte d’Azur se situent dans une catégorie intermédiaire. Pour ces deux dernières régions, une analyse au niveau des départements ferait sans doute ressortir des écarts significatifs.

Le calcul de ratios de consommations financières sur les BOP régionaux du programme 147 par habitant en ZRU confirme de façon générale ces constats, avec des disparités régionales encore accrues.

¹⁶¹ 123 000 habitants en ZUS sur 209 000 pour le total Réunion, Guadeloupe, Martinique et Guyane.

Tableau n° 40 : Le ratio consommation financière pour les BOP régionaux du programme 147 / population en ZRU (le ratio national moyen s'établit à 127 € par habitant)



Source : Cour des comptes d'après données DIV – La Corse n'a pas de population en ZRU

Tableau n° 41 : Les ratios consommation financière des BOP du programme 147 / population en ZRU pour les départements d'outre-mer

Département	Ratio (% du ratio national moyen)
Guadeloupe	333€ par habitant (262 %)
Martinique	588€ par habitant (463 %)
Guyane	184€ par habitant (145 %)
Réunion	100€ par habitant (79 %)

Source : Cour des comptes d'après données DIV

Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer cette géographie qui ne répond *a priori* à aucune logique d'ensemble. Deux facteurs peuvent être mentionnés en particulier :

- D'une part, cette situation peut être interprétée comme le reflet de l'absence de critères de répartition entre BOP régionaux (cf. supra) ;
- D'autre part, cette configuration peut refléter le partage, au sein du programme 147, entre financements globalisés de l'ex-FIV et dispositifs fléchés. Certaines préfectures et certaines collectivités territoriales peuvent avoir une meilleure capacité à faire remonter des projets rapidement et à gérer les dossiers complexes des dispositifs fléchés du type adultes-relais. Or, ces dispositifs fléchés sont caractérisés par des coûts unitaires élevés qui ont un impact significatif sur les consommations financières. Il y aurait ainsi un effet d'apprentissage administratif dans la gestion des dispositifs d'intervention de la politique de la ville.

Ces constats devraient être complétés d'évaluations plus fines qui ne pourront être mises en œuvre qu'avec des restitutions précises sur l'utilisation des crédits d'intervention de la politique de la ville. Une mise en perspective complémentaire serait également nécessaire eu égard à l'emploi des crédits de droit commun. La DIV a également répondu à la Cour, sur ce point, que ce travail devrait être prolongé par une prise en compte de la population de l'ensemble des territoires prioritaires de la politique de la ville (population située dans le cadre d'un CUCS mais hors ZUS ou ZRU). Cette étude ne pouvait être menée dans le cadre de cette enquête, la nouvelle architecture contractuelle n'étant pas encore stabilisée.

4. Les conditions de mise en œuvre d'une démarche d'analyse d'efficience

Les développements des rapports de l'ONZUS consacrés aux dispositifs de la politique de la ville pourraient être complétés d'une partie sur l'analyse de l'efficience.

Pour qu'une telle analyse présente un réel intérêt, il apparaît nécessaire :

- d'une part, de poursuivre la fiabilisation des données relatives aux crédits de droit commun. La poursuite de l'effort de fiabilisation du document de politique transversale « *Ville* » est, à cet égard, essentielle ;
- d'autre part, d'obtenir des restitutions à des périodes plus harmonisées sur les indicateurs suivis par l'ONZUS.

Ces analyses nationales pourraient être prolongées au niveau local. Ce suivi implique, cependant, un meilleur suivi des consommations de crédits – crédits spécifiques et crédits de droit commun – dans les zones d'intervention de la politique de la ville. Les potentialités permises, en la matière, par le nouveau système d'information utilisé par l'Acse auront à être concrétisées. L'appropriation de ce système par les acteurs locaux de la politique de la ville constitue donc un enjeu majeur.

LISTE DES SIGLES UTILISES

ACCRES : Aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprise

ACSÉ : Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances

AE : Autorisation d'engagement

ANAEM : Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations

ANAH : Agence nationale de l'habitat

ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine

ASV : Atelier santé ville

BOP : Budget opérationnel de programme

CAR : Comité d'administration régionale

CAF : Caisse d'allocations familiales

CBCM : Contrôleur budgétaire et comptable ministériel

CES : Contrat emploi solidarité

CIE : Contrat initiative emploi

CIPD : Comité interministériel de prévention de la délinquance

CIV : Comité interministériel des villes

CIVIS : Contrat d'insertion dans la vie sociale

CNASEA : Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles

CNV : Conseil national des villes

COM : Contrat d'objectifs et de moyens

CP : Crédits de paiement

CUCS : Contrat urbain de cohésion sociale

DARES : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques

DDASS : Direction départementale des affaires sanitaires et sociales

DDE : Direction départementale de l'équipement

DDSP : Direction départementale de la sécurité publique

DDTEFP : Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

DGAS : Direction générale de l'action sociale

DGCL : Direction générale des collectivités locales

DGF : Dotation globale de fonctionnement

DGME : Direction générale de la modernisation de l'État

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

DIV : Délégation interministérielle à la ville

DNO : Directive nationale d'orientation

DPM : Direction de la population et des migrations

DPT : Document de politique transversale

DRAC : Direction régionale des affaires culturelles

DRDF : Délégation régionale aux droits des femmes

DRDJS : Direction régionale et départementale Jeunesse et Sports

DSC : Dotation de solidarité communautaire

DSOP : Dépenses sans ordonnancement préalable

DSQ : Développement social des quartiers

DSU : Dotation de solidarité urbaine

DSUCS : Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

ERE : Equipe de réussite éducative

ETP : Equivalent temps plein

FASILD : Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations

FEDER : Fonds européen de développement économique régional

FIV : Fonds d'intervention pour la ville

FONJEP : Fonds jeunesse éducation populaire

FSE : Fonds social européen

GIP : Groupement d'intérêt public

GPV : Grand projet ville

GUP : Gestion urbaine de proximité

IGAS : Inspection générale des affaires sociales

INDIA : Infocentre national de la dépense et des informations associées

IRIS : Ilots regroupés pour l'information statistique

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

JPE : Justification au premier euro

LFI : Loi de finances initiale

LFR : Loi de finances rectificative

LOLF : Loi organique relative aux lois de finances

LOV : Loi d'orientation pour la ville

MOUS : Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale

NDL : Nouvelle dépense locale

ONZUS : Observatoire national des zones urbaines sensibles

ORU : Opération de rénovation urbaine

PAP : Projet annuel de performance

PIC URBAN : Programme d'initiative communautaire urbain

PLIE : plan local pour l'insertion et l'emploi

PNRU : Programme national de rénovation urbaine

PRV : Pacte de relance pour la ville

SAN : Syndicat d'agglomération nouvelle

SAVU : Service d'aide aux victimes

SGAR : Secrétariat général aux affaires régionales

SIFE : Stage d'insertion et de formation à l'emploi

SIG : Système d'information géographique

SPIP : Service pénitentiaire d'insertion et de probation

VVV : Ville, vie, vacances

ZEP : Zone d'éducation prioritaire

ZFU : Zone franche urbaine

ZRU : Zone de redynamisation urbaine

ZUS : Zone urbaine sensible



**Rapport à la commission des finances du Sénat sur le
fondement de l'article 58°2 de la LOLF**

**LA GESTION DES CRÉDITS D'INTERVENTION DE
L'ÉTAT AU TITRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE**

A N N E X E S

LISTE DES ANNEXES

Annexe n° 1 : Liste des personnalités rencontrées par la Cour

Annexe n° 2 : Synthèse du rapport public particulier de 2002 des juridictions financières sur la politique de la ville

Annexe n° 3 : Présentation des sites visités par les rapporteurs de la Cour

Annexe n° 4 : Tableau de synthèse de l'effort financier consacré à la politique de la ville

Annexe n° 5 : Les exonérations sociales et fiscales applicables en ZFU

Annexe n° 6 : Le repérage des quartiers en difficulté / méthodologie à partir des « iris » INSEE : l'exemple d'Amiens

Annexe n° 7 : Des contrats de ville aux contrats urbains de cohésion sociale : évolution du régime des contrats

Annexe n° 8 : Ventilation par catégorie des emplois de la délégation interministérielle à la Ville au 31/12/2006

Annexe n° 9 : Les centres de ressources de la politique de la ville

Annexe n° 10 : Evolution entre la LFI 2005 et la LFI 2007 des crédits du programme 147 « *Equité sociale et territoriale et soutien* » au sein de la mission « *Ville et logement* »

Annexe n° 11 : Exécution budgétaire concernant les compensations d'exonérations de charges sociales en zones franches urbaines (ZFU)

Annexe n° 12 : Cartographie des BOP sur le programme n° 147 « *Equité sociale et territoriale et soutien* »

Annexe n° 13 : La dispersion des subventions de l'Etat aux associations

Annexe n° 14 : Les enveloppes régionales prévues pour les CUCS

Annexe n° 15 : Tableaux de synthèse des dispositifs d'intervention de la politique de la ville mis en œuvre au titre du programme n° 147 « *Equité sociale et territoriale et soutien* »

Annexe n° 16 : Les circulaires et instructions concernant le programme 147 « *Equité sociale et territoriale et soutien* » diffusées aux services en 2006

Annexe n° 17 : Les versions et les modules de l'outil *Poliville*

Annexe n° 18 : Présentation et analyse du document de politique transversale « *Ville* »

Annexe n° 19 : La structure de l'indice synthétique pris en compte au titre de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS)

Annexe n° 20 : Synthèse des rapports sur l'utilisation des crédits pour des actions de développement social urbain par les communes des départements du Pas-de-Calais, du Rhône et de la Somme bénéficiaires de la DSU

Annexe n° 21 : Les associations bénéficiaires de subventions de l'Etat au titre de la politique de la ville et rencontrées par les rapporteurs de la Cour dans le Rhône, en Seine-Saint-Denis et dans la Somme

Annexe n° 22 : Les périodes de versements des subventions de l'Etat aux associations intervenant dans le domaine de la politique de la ville en Seine-Saint-Denis

Annexe n° 23 : Les processus d'instruction des demandes de subvention dans les trois départements visités au cours de l'enquête

Annexe n° 24 : Les objectifs et les indicateurs de résultats de l'annexe 1 de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine

Annexe n° 25 : Les objectifs et indicateurs de performance associés au programme n° 147 « *Equité sociale et territoriale et soutien* »

Annexe n° 26 : Deux exemples d'évaluations thématiques : les postes FONJEP et les associations subventionnées dans le cadre du partenariat national

Annexe n° 27 : L'outil de suivi du programme de réussite éducative élaboré par la préfecture de Seine-Saint-Denis

Annexe n° 28 : La nouvelle nomenclature des interventions de la politique de la ville de l'ACSé

Annexe n° 1 : Liste des personnalités rencontrées par la Cour

Interlocuteurs nationaux

Délégation interministérielle à la Ville

M. Yves-Laurent SAPOVAL, délégué interministériel

M. Pascal FLORENTIN, délégué adjoint

Mme Anaïs BREAUD, chargée de mission auprès du délégué, responsable de la coordination interministérielle, territoriale et des affaires financières

Mme Françoise GIBOTEAU, responsable du service administratif et financier

Mme Laetitia BELAN, chef du bureau du budget et des affaires financières

Mme Marine COURTOIS, responsable des affaires juridiques et des relations parlementaires

Mme Marie REY, responsable du secrétariat de la coordination interministérielle et territoriale

M. Patrick JOYEUX, responsable de la mission finances locales

M. Philippe CHOFFEL, responsable du département observation, évaluation (ONZUS)

M. Didier FORET, chargé de mission partenariat national et associations

Direction générale des collectivités locales

M. Marc-René BAYLE, Adjoint au directeur général des collectivités locales

Mme Emmanuelle THOMAS, chef du bureau des concours financiers de l'Etat

Mme Mélanie VILLIERS, adjointe au chef du bureau des concours financiers de l'Etat

Mme Aurélie-Anne LEMAITRE, en charge du suivi de la DSU, du FSRIF, de la dotation forfaitaire et du secrétariat du comité des finances locales

Direction de la population et des migrations

M. Patrick BUTOR, directeur de la population et des migrations

Mme Sylvie MOREAU, adjointe au directeur

Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances

M. Dominique DUBOIS, directeur général

M. Michel VILLAC, secrétaire général

Mme Yu-Ing GALLEY, directrice des affaires financières

Mme Blanche GUILLEMOT, Chef de projet agence et contrat d'objectifs et de moyens

Interlocuteurs locaux

En Seine-Saint-Denis :

Préfecture de Seine-Saint-Denis

M. Jean-François CORDET, préfet

M. Hervé MASUREL, préfet délégué à l'égalité des chances

Sous-Préfecture du Raincy

M. François PRAVER, secrétaire général de la sous-préfecture

Mme Hélène HESS, chef du bureau de la rénovation urbaine et de la cohésion sociale

M. Antoine ORICELLI, bureau de la rénovation urbaine et de la cohésion sociale

Ville de Clichy-sous-Bois

M. Claude DILAIN, maire

M. Marc RATSIMBA, directeur général adjoint de la politique de la ville et du renouvellement urbain

Ville de Montfermeil

Mme Christine DE CHEFDEBIEN, directrice en charge de la politique de la ville

Mme Elodie ROUGER, chef de projet de la Politique de la Ville

Rencontre avec les présidents de cinq associations de Clichy-sous-Bois et de Montfermeil

Dans le Rhône :

Préfecture du Rhône

M. Alain REGNIER, préfet délégué à l'égalité des chances

M. Serge TERRIER, chef du bureau de la cohésion et des solidarités

Mme Anne-Marguerite BALMELLE, chargée de la programmation des crédits

M. Pierre-Pascal ANTONINI, délégué de l'Etat à Vaulx-en-Velin

M. Charles MAURIN, chargé des programmes « parcours de réussite éducative ».

Ville de Vaulx-en-Velin

M. Simon BRETIN, directeur général des services

M. Alex VECCHINI, directeur général adjoint, délégué au secteur « *Ressources* »

M. Jean PIROT, directeur général adjoint, délégué à la vie sociale, culture et éducation

M. Jean-Pierre MEILLAND, directeur général adjoint, directeur du développement urbain

M. Abdelkader LARBI, directeur du développement social et de la vie associative

M. Frédéric SCHMIDT, directeur du GPV.

Rencontre avec les présidents de quatre associations de Vaulx-en-Velin.

Dans la Somme :

Préfecture de la Somme

M. Yves LUCCHESI, secrétaire général de la préfecture

M. Jean-Luc LHEMANNE, sous-préfet, délégué territorial adjoint de l'ACSé

Mme Marie-Christine RUFFIE, direction de la cohésion sociale et du développement durable

M. Eric BECART, direction de la cohésion sociale et du développement durable.

Rencontre avec les membres du comité opérationnel de la politique de la Ville :

Mme Véronique THIBAUT : DDTEFP

M. Gérard LEROY : DRDJS, délégué de l'Etat

M. le capitaine IDEE : DDSP

M. Vincent DELACALLE : DDE

Mme Véronique ROYON : DDE

Mme Catherine VERMERT : DDE, déléguée de l'Etat

M. Rémi POMMEROLLE : DDASS

M. Yassine CHAIB : directeur régional de l'ACSé

Mme Isabelle ROSAS : DRAC

M. Ambroise FREDDY : SPIP

Mme Françoise DESMARETS : inspection académique.

Trésorerie générale de la région Picardie et du département de la Somme

M. Jean-Louis JOURNET, trésorier-payeur général

M. Thierry COLLANGE, chef du département de l'action et de l'expertise économique.

Communauté d'agglomération d'Amiens métropole

M. Hervé DHEILLY, directeur général adjoint, directeur de la politique de la ville, habitat, jeunesse.

Rencontre avec les présidents de quatre associations d'Amiens.

**Annexe n° 2 : Synthèse du rapport public particulier de 2002
des juridictions financières sur la politique de la ville**

Annexe n° 3 : Présentation des sites visités par les rapporteurs de la Cour

Clichy-sous-Bois / Montfermeil (Seine-Saint-Denis)

1. La politique de la ville dans le département

Les zones prioritaires en Seine- Saint-Denis :

- 36 ZUS implantées sur 22 communes
- 15 ZRU implantées sur 15 communes
- 2 ZFU implantées sur 3 communes

La contractualisation :

7 contrats de ville dont 6 en intercommunalité ont concerné 24 communes sur les 40 du département.

Le département comprend 7 Grands projets de ville et 6 opérations de renouvellement urbain.

Le protocole pour la politique de la ville en Seine-Saint-Denis (2000-2006) a défini la Seine-Saint-Denis comme le département le plus touché par « *la dualisation sociale économique et territoriale en Ile-de-France* »

Il a relevé plusieurs causes aux difficultés du département :

- Les mutations des modes de production et la désindustrialisation intervenues depuis vingt ans dans la région ont déstructuré l'économie départementale et entraîné une crise sociale durable marquée par le chômage, la précarité et l'insuffisance des perspectives de re-développement.

- Le développement (pôles économiques, entreprises de pointe, universités, centres de recherche) reste très inégal d'une zone à l'autre, de nombreux territoires restent à l'écart des dynamiques de croissance et conjuguent difficultés économiques et sociales.

- La fonction, ancienne en Seine-Saint-Denis, d'accueil et d'intégration s'exerce dans un contexte de difficultés cumulées qui la mettent parfois en échec.

Les défis majeurs à relever pour le département portent sur la réussite de l'intégration pour accroître la mixité sociale, sur sa cohérence territoriale et sur le développement économique.

2. Présentation du site d'après les données du système d'information géographique de la politique de la ville

	ZUS du Grand ensemble	Département de la Seine-Saint-Denis	Unité urbaine de Paris
Population totale (recensement de 1999)	29 955	1 382 928	9 643 880
Taux de chômage total (recensement de 1999)	27,9 %	17,2 %	11,8 %
Nombre de demandeurs d'emplois (ANPE 2005)	2 783		
Nombre total d'allocataires (CNAF 2004)	Non disponible		
Taux de population de moins de 25 ans (recensement 1999)	49 %	34,8 %	31,7 %
Taux de population de nationalité étrangère (recensement de 1999)	39 %	18,7 %	12,7 %
Taux de population non diplômée (recensement 1999)	40,3 %	24,4 %	16,1 %
Elèves ayant deux ans de retard ou plus en 6 ^{ème} (Education nationale 2003-2004)	21 %		
Elèves ayant deux ans de retard ou plus en 3 ^{ème} (Education nationale 2003-2004)	25 %		
Taux d'accès de 6 ^{ème} en 3 ^{ème} (Education nationale 2003-2004)	44 %		
Part des ménages imposés sur le revenu (DGI INSEE 2002)	39,5 %		7 2%
Données « <i>sécurité et tranquillité publique</i> » 2004	2 874 infractions		
Part des logements locatifs HLM dans les résidences principales (recensement de 1999)	22 %	35,9 %	24,7 %

3. Présentation des enjeux du site

Dans le contrat de ville 2000-2006

Le contrat de ville de Clichy-sous-Bois et de Montfermeil relève que « *de nombreux indicateurs (enclavement, chômage, faiblesse de l'activité économique, faiblesse des ressources communales, proportion de populations précaires) placent Clichy-Montfermeil dans une situation extrême par rapport aux moyennes départementales. Clichy-Montfermeil apparaît comme l'une de ces zones à l'écart, dans une métropole francilienne marquée par divers mécanismes ségrégatifs qui créent des phénomènes de spécialisation de certains territoires dans l'accueil des populations les plus fragiles.*¹ »

Le contrat de ville de Clichy/Montfermeil définit cinq enjeux majeurs pour la politique de la ville : la mobilité (raccordement insuffisant du plateau de Clichy/Montfermeil au reste de l'agglomération parisienne, la qualité résidentielle, le développement économique et l'accès à l'emploi, l'éducation, l'intégration.

La stratégie d'intervention développée dans le contrat de ville repose sur six programmes d'actions thématiques :

Le contrat de ville de Clichy/Montfermeil définit cinq enjeux majeurs pour la politique de la ville : la mobilité (raccordement insuffisant du plateau de Clichy/Montfermeil au reste de l'agglomération parisienne), la qualité résidentielle, le développement économique et l'accès à l'emploi, l'éducation, l'intégration.

La stratégie d'intervention développée dans le contrat de ville repose sur six programmes d'actions thématiques :

¹ Historique de l'urbanisation dans les deux communes, Contrat de ville de Clichy-Montfermeil.

« Les villes de Clichy-sous-Bois et Montfermeil sont situées en troisième couronne à l'est de l'agglomération parisienne. A la limite du département de la Seine Saint Denis - 93 - et de la Seine-et-Marne, elles se trouvent à équidistance de Paris, du pôle de Roissy et de Marne-la-Vallée (15 kilomètres).

Les deux communes appartiennent au canton du Raincy, sous-préfecture de Seine-Saint-Denis.

Clichy-sous-Bois a une superficie de 395 hectares - dont 110 de zones boisées - et le territoire de Montfermeil couvre 500 hectares. Les derniers chiffres du recensement 1999 indiquaient une population de 28 288 habitants à Clichy-sous-Bois et 24 121 habitants à Montfermeil. Les densités sont de 7 162 habitants au km² sur Clichy sous Bois et de 4 426 habitants au km² sur Montfermeil.

L'histoire de ces deux communes est liée au développement du « Grand ensemble » de Clichy-sous-Bois – Montfermeil. Aujourd'hui en voie de dégradation rapide, cette partie du territoire scelle la communauté de destin des deux villes. Il s'agit en effet pour Clichy-sous-Bois et Montfermeil de faire face à la décomposition urbaine et sociale et d'enrayer le phénomène de paupérisation qui touche une majorité de la population.

Au développement du Grand ensemble était liée une autoroute et les voiries structurantes convergeaient vers un échangeur, cœur stratégique du territoire. La A87 n'a jamais été réalisée, or cet axe devait desservir les deux pôles de développement du nord-est de l'Ile-de-France en reliant Roissy au Nord et Marne-la-Vallée au Sud. Les espaces réservés au POS sont encore lisibles dans toutes les communes concernées par ce projet. Aujourd'hui le rond-point des Libertés reprend le rôle de nœud d'échange au cœur du Grand ensemble.

Ce plan d'aménagement incomplet laisse aujourd'hui les deux villes avec un tissu urbain déstructuré et dans une situation d'enclavement problématique malgré l'agrément du lieu en bordure de la forêt de Bondy ».

- un premier programme visant le raccordement du territoire à l'agglomération parisienne,
- un deuxième programme pour renouveler l'offre urbaine et améliorer le cadre de vie,
- un troisième programme pour assurer le développement économique, l'accès à l'emploi, la formation et l'insertion,
- un quatrième programme visant la qualité des services publics, l'accès à la citoyenneté et le lien social,
- un cinquième programme centré sur l'éducation,
- un sixième programme pour lutter contre l'insécurité.

Une évaluation du contrat de ville 2000-2006 est réalisée dans le cadre du diagnostic préalable à la mise en place des CUCS.

Pour Clichy-sous-Bois, un bilan général indique que *« malgré les engagements et l'ampleur des efforts, tant humains que financiers, mis en œuvre par la commune de Clichy-sous-Bois et l'ensemble des acteurs locaux, les problématiques d'enclavement, de qualité du cadre de vie ou de précarisation des populations sont encore très marquées »*.

Pour Montfermeil, le constat général est *« que les actions mises en œuvre n'ont pas fondamentalement changé le mode de vie des habitants des Bosquets. Ce dispositif n'a pas été de taille à enrayer un repli de la majorité des habitants du quartier sur leur communauté d'origine et sur le périmètre du quartier »*.

Dans les contrats urbains de cohésion sociale

Trois contrats urbains de cohésion sociale ont été élaborés :

- celui de Clichy-sous-Bois, signé le 19 mars 2007,
- celui de Montfermeil en cours de finalisation,
- celui de la communauté d'agglomération de Clichy /Montfermeil également en cours de finalisation.

1) Le contrat urbain de cohésion sociale de Clichy-Sous-Bois, rappelle la situation du territoire communal caractérisé par :

- un territoire d'urbanisation récente, à forte dominante de logements collectifs en copropriété et très enclavé,
- un développement économique et commercial contrarié,
- une collectivité locale pauvre (le potentiel fiscal de 416€ par habitant place la commune au dernier rang des 40 communes du département, dont le potentiel moyen est de 811 €),
- un cadre bâti et des espaces collectifs peu adaptés, dégradés et donc peu attractifs,
- une précarité forte de la population,
- des besoins éducatifs importants,
- le poids des incivilités et les enjeux liés à la citoyenneté.

Le CUCS identifie les quartiers du Haut-Clichy et du Bas-Clichy, comme prioritaires.

Les programmes d'actions pluriannuels portent sur :

- l'habitat et le cadre de vie (rénovation urbaine, résorption de l'habitat insalubre et des copropriétés dégradées, amélioration de l'espace collectif, développement de transports collectifs)
- l'emploi et le développement économique

- la réussite éducative
- la santé
- la prévention de la délinquance, et la citoyenneté.

Sur les trois exercices 2007, 2008, 2009, l'Etat consacrera chaque année, sur le budget de l'ACSé, 700 000 € destinés à financer les actions retenues au titre de la programmation annuelle.

2) La version non encore signée du contrat urbain de cohésion sociale de Montfermeil identifie trois quartiers prioritaires dans la commune : la cité des Bosquets, la résidence Lucien Noël, le centre ville.

« Le développement de ces trois quartiers rencontre des obstacles majeurs : la faiblesse des ressources financières des habitants, l'habitat et le cadre de vie dégradés, l'enclavement du territoire, le communautarisme prégnant, le manque de repères éducatifs, l'échec scolaire, le chômage ».

Le projet de programme d'actions pluriannuelles du CUCS repose sur deux axes stratégiques.

Le premier recherche l'attractivité du territoire, et se décline en trois thématiques : améliorer la sécurité, améliorer le cadre de vie et l'habitat, renforcer les services publics à la population.

Le second recherche la mobilité des habitants, et se décline en quatre thématiques : responsabiliser les parents dans l'éducation de leurs enfants, les accompagner et les soutenir dans leur fonction parentale, promouvoir la réussite éducative, en particulier des 3-8 ans et des 16-18 ans, développer un sentiment d'appartenance à la société française, promouvoir la santé.

Sur les trois exercices 2007, 2008, 2009, l'Etat consacrera chaque année, sur le budget de l'ACSé 438 000 € destinés à financer les actions retenues au titre de la programmation annuelle.

3) Le CUCS de la communauté d'agglomération de Clichy/Montfermeil est en cours de finalisation. Il traite des thématiques de cohésion sociale relevant des compétences transférées par les deux villes à l'établissement public de coopération intercommunale.

Les programmes d'actions pluriannuels portent sur :

- l'habitat et le cadre de vie, (rénovation urbaine, les transports et accès aux réseaux),
- l'emploi et le développement économique,
- la prévention de la délinquance et la citoyenneté.

Vaulx-en-Velin (Rhône)

1. La politique de la ville dans le département

Les zones prioritaires dans le Rhône :

- 30 ZUS
- 13 ZRU
- 3 ZFU

La contractualisation :

3 contrats de ville en intercommunalité ont concerné 62 communes du département.

Le département comprend cinq Grands projets de ville et trois opérations de renouvellement urbain.

Dans le département du Rhône, la politique de la ville a été contractualisée pour la période 2000-2006 dans trois agglomérations, sous la forme de trois contrats de ville (agglomération lyonnaise, communautés de communes de Villefranche sur Saône et de Givors-Grigny). Ces contrats ont engagé dans une démarche partenariale l'Etat, les communes, le Département, la Région, et la communauté urbaine de Lyon pour le contrat de ville de l'agglomération lyonnaise.

Une évaluation a été menée sur vingt-et-un contrats de ville de la région Rhône-Alpes.

Les contrats de ville 2000-2006 arrivés à échéance seront remplacés par vingt-cinq CUCS communaux, et deux CUCS d'agglomération.

Vingt-deux communes sont impliquées dans un projet de développement social et urbain, qu'elles conduisent à l'échelle des quartiers prioritaires, grâce à des chefs de projet et des agents de développement qui constituent les équipes de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (représentant environ 150 personnes). Les interventions prioritaires portent sur trente quartiers classés zones urbaines sensibles (Z.U.S.) depuis 1996, dont treize en zone de redynamisation urbaine (Z.R.U.) et trois en zone franche urbaine : Vaulx-en-Velin, et depuis la loi du 1^{er} août 2003, Rillieux-la-Pape (ville nouvelle) et Vénissieux-les- Minguettes.

Le dispositif spécifique des Grands projets de ville (G.P.V.) et des opérations de renouvellement urbain (O.R.U.) permet une intervention renforcée en matière de logements sociaux et de restructuration urbaine, ceci sur sept sites : Lyon-La-Duchère, Rillieux-la-Pape, Vaulx-en-Velin et Vénissieux-les-Minguettes pour les G.P.V, Bron, Givors et Saint Priest pour les O.R.U. L'ensemble de ces sites va faire l'objet de conventions partenariales après validation des dossiers par l'A.N.R.U.

2. Présentation du site d'après les données du système d'information géographique de la politique de la ville

	ZUS Grappinière, Petit Pont	ZUS Cité Tase, La Balme	Département du Rhône	Unité urbaine de Lyon
Population totale (recensement de 1999)	24 443	2 210	1 578 423	1 348 422
Taux de chômage total (recensement de 1999)	28,3 %	26,5 %	11,4 %	12 %
Nombre de demandeurs d'emplois (ANPE 2005)	2 997	251		92 538
Nombre total d'allocataires (CNAF 2004)	Non disponible	Non disponible		
Taux de population de moins de 25 ans (recensement 1999)	43,3 %	48,9 %	33 %	33,1 %
Taux de population de nationalité étrangère (recensement de 1999)	25 %	29,3 %	7,5 %	8,3 %
Taux de population non diplômée (recensement 1999)	40,8 %	43,6 %	18,7 %	18,5 %
Elèves ayant deux ans de retard ou plus en 6 ^{ème} (Education nationale 2003- 2004)	5 %	Non disponible		
Elèves ayant deux ans de retard ou plus en 3 ^{ème} (Education nationale 2003- 2004)	15 %	Non disponible		
Taux d'accès de 6 ^{ème} en 3 ^{ème} (Education nationale 2003- 2004)	78 %	Non disponible		

	ZUS Grappinière, Petit Pont	ZUS Cité Tase, La Balme	Département du Rhône	Unité urbaine de Lyon
Part des ménages imposés sur le revenu (DGI INSEE 2002)	33,4 %	45,7 %		66 %
Données « <i>sécurité et tranquillité publique</i> » 2004	2 047 infractions	121 infractions		
Part des logements locatifs HLM dans les résidences Principales (recensement de 1999)	63,6 %	59,1 %	19,8 %	

3. Présentation des enjeux du site

Dans le contrat de ville 2000-2006

Le contrat de ville de Vaulx-en-Velin s'inscrit dans les orientations de la politique de la ville du gouvernement, du Contrat de plan Etat-Région et du contrat de ville de l'agglomération lyonnaise, dont il constitue la déclinaison locale.

Les partenaires définissent comme enjeu central le retour de la ville au droit commun. Le projet de transformation urbaine et sociale doit se fonder sur une revalorisation durable du territoire du triple point de vue économique (valeur de l'immobilier), symbolique (image, réputation), physique (qualité des espaces, architecture), ainsi qu'en terme d'usage (sûreté, qualité des services et de la vie sociale).

Le diagnostic général du contrat de ville indique que la commune a « *de réelles potentialités de développement et d'intégration urbaine : une proximité immédiate à l'hyper-centre de l'agglomération, un accès rapide aux grandes infrastructures de transports (gares, aéroport), une très bonne desserte depuis les axes autoroutiers et les voies rapides urbaines et périurbaines, un tissu économique constitué de 1600 établissements, un potentiel commercial sous-exploité, un pôle d'apprentissage, formation et recherche dans les domaines de la ville, de l'aménagement et de la sécurité sociale (Ecole d'architecture, ENTPE, CRAFEP), un pôle de diffusion de la culture scientifique et technique (Planétarium), 30 % du territoire en zone verte et de loisirs, des disponibilités foncières en nombre* ».

Il relève aussi de « *lourds handicaps et les risques qu'ils présentent : la structure monolithique du parc logement (63 % de logements sociaux) et le peu de diversité dans les formes d'habitat proposées constituent les obstacles majeurs à la mixité sociale. L'image de la ville consécutive aux violences urbaines génère des processus d'évitement accentuant les risques de ghettoïsation de la commune. Les taux élevés de chômage, l'extrême faiblesse du revenu moyen par habitant ainsi que l'insécurité mettent en danger la cohésion sociale, l'absence de ligne structurante de transport en commun desservant le territoire communal nuit à son intégration dans l'agglomération* ».

Le contrat de ville de Vaulx-en-Velin s'articule autour de quatre axes principaux, constitutifs du grand projet de ville :

- Favoriser les réussites individuelles et collectives (insertion professionnelle et emploi, réussite scolaire).
- Un projet de renouvellement de la ville au service de la rencontre des populations et du métissage des cultures.
- Développer la citoyenneté.
- Contribuer et s'intégrer au développement de l'agglomération.

Le contrat de ville de Vaulx-en-Velin n'a pas fait l'objet d'une évaluation.

Dans le contrat urbain de cohésion sociale

Le contrat urbain de cohésion sociale de Vaulx-en-Velin était en préparation en avril 2007.

Les enjeux identifiés pour l'agglomération dans le projet de CUCS sont « *ceux du renouvellement de la ville sur elle afin de contenir l'étalement urbain, et de permettre l'équilibre entre territoires afin de garantir la cohésion sociale* ».

- L'orientation retenue pour le renouvellement urbain de ces quartiers est de conserver leur vocation résidentielle tout en leur redonnant une attractivité nouvelle dans la ville et dans l'agglomération.

- Le projet habitat prévoit de développer une offre d'habitat nouvelle dans la commune, et de la positionner comme une alternative à la ville-centre de Lyon et Villeurbanne. Il prévoit de renouveler une partie du parc social de la commune (80 % du parc social de la commune est constitué de logements de type grands collectifs situés dans l'ex ZUP) et d'améliorer le cadre de vie des habitants dans des quartiers qui n'ont bénéficié d'aucune intervention jusqu'à présent. L'évolution du produit logement doit permettre de passer d'une proportion de 60 % de logements sociaux à environ 40 %, sans diminuer le nombre de logements sociaux existants, mais en favorisant la construction neuve.

Une version provisoire d'avril 2007 du CUCS de Vaulx-en-Velin prévoit des orientations thématiques et des projets territoriaux.

Chaque action présentée répond à une partie ou à l'ensemble de ces objectifs précisés dans le projet de CUCS :

- développer l'événementiel,

- irriguer les quartiers, (actions qui s'inscrivent régulièrement dans les quartiers pour accompagner quotidiennement les habitants),

- développer le service public et favoriser la parole et / ou l'émergence de groupes d'habitants.

Pour chaque volet thématique ou territorial, pour chacun des objectifs, le degré d'intervention nécessaire est identifié. Il peut être un objectif de développement, un objectif de stabilisation ou de structuration de l'offre actuelle ou un objectif de renforcement.

Les orientations thématiques concernent :

- le développement économique et l'accès à l'emploi,

- les réussites (éducation, accès à la culture),

- la promotion de la santé,

- la prévention, la sécurité, la citoyenneté et l'accès au droit,

- l'habitat et le cadre de vie.

Les projets territoriaux ciblent les quartiers du sud, les quartiers centre-est (Thibaude, centre-ville), le Mas du Taureau et la Grappinière.

Amiens (Somme)

1. La politique de la ville dans le département

Les zones prioritaires dans la Somme :

- 5 ZUS

- 1 ZFU

La contractualisation :

Le contrat de ville d'Amiens regroupe 20 communes.

Le contrat de ville d'Abbeville regroupe 13 communes.

Un GPV sur Amiens.

Le département de la Somme se caractérise par une forte ruralité qui s'exprime au travers de son très grand nombre de petites communes. En effet sur les 783 communes que compte la Somme, seules trois ont plus de 10 000 habitants et 39 plus de 2 000 habitants. Dans le même temps, la hiérarchie urbaine est particulièrement marquée puisque la deuxième ville du département, Abbeville, est cinq fois et demie moins peuplée qu'Amiens mais rassemble plus du double d'habitants que la troisième, Albert. Deux chefs-lieux d'arrondissement, Péronne et Montdidier, ne dépassent pas 10 000 habitants.

Une des problématiques principales du département est ainsi constituée par la fragilité des pôles urbains, confrontés à une situation sociale difficile. Pour conforter leur dynamisme, des actions prioritaires sont axées sur l'environnement urbain (requalification urbaine, politique de la ville) et sur le développement des services de proximité.

Parmi les pôles urbains les plus concernés, Amiens métropole fait l'objet d'un contrat urbain de cohésion sociale, d'une zone franche urbaine et d'un grand projet de ville. Amiens métropole est une communauté d'agglomération composée de 33 communes représentant 179 901 habitants dont 7% résident à Amiens.

2. Présentation du site d'après les données du système d'information géographique de la politique de la ville

	ZUS d'Etouvie	ZUS Quartier Sud Est	ZUS Quartier Nord	Département de la Somme	Unité urbaine d'Amiens
Population totale (recensement de 1999)	8 530	6 921	15 191	555 479	160 767
Taux de chômage total (recensement de 1999)	36,5 %	27,3 %	39,8 %	15,5 %	18,6 %
Nombre de demandeurs d'emplois (ANPE 2005)	1 408	753	2 350		15 067
Nombre total d'allocataires (CNAF 2004)	Non disponible	Non disponible	Non disponible		
Taux de population de moins de 25 ans (recensement 1999)	48 %	43,3 %	47 %	32,7 %	37,2 %
Taux de population de nationalité étrangère (recensement de 1999)	8,2 %	8,1 %	15,5 %	1,7 %	4 %
Taux de population non diplômée (recensement 1999)	47,5 %	29,4 %	42,5 %	27 %	22,8 %
Elèves ayant deux ans de retard ou plus en 6 ^{ème} (Education nationale 2003-2004)	1 %	Non disponible	5%		
Elèves ayant deux ans de retard ou plus en 3 ^{ème} (Education nationale 2003-2004)	8 %	Non disponible	12 %		
Taux d'accès de 6 ^{ème} en 3 ^{ème} (Education nationale 2003-2004)	88 %	Non disponible	75 %		
Part des ménages imposés sur le revenu (DGI INSEE 2002)	27,4 %	45,8 %	28,1 %		57 %
Données « <i>sécurité et tranquillité publique</i> » 2004	634 infractions	315 infractions	1 114 infractions		
Part des logements locatifs HLM dans les	93,6 %	66,7 %	79,4 %	30,1 %	30,4 %

	ZUS d'Etouvie	ZUS Quartier Sud Est	ZUS Quartier Nord	Département de la Somme	Unité urbaine d'Amiens
résidences principales (recensement 1999)					

3. Présentation des enjeux du site

Dans le contrat de ville 2000-2006

A Amiens, la politique de la ville est conduite à l'échelon intercommunal par la communauté d'agglomération d'Amiens Métropole.

La politique de la ville s'inscrit dans une démarche territorialisée. Ainsi, trois quartiers situés sur le territoire de la ville d'Amiens sont classés Zones Urbaines Sensibles : les quartiers Nord, qui constituent également une zone franche urbaine, Sud Est et Etouvie. A côté de ces quartiers, une série de quartiers justifient leur inclusion dans la géographie prioritaire du contrat de ville par le constat de difficultés sociales certaines au sein d'un environnement urbain pourtant moins caractéristique des quartiers en difficulté : les quartiers Saint-Maurice, Renancourt, Petit Saint Jean, Elbeuf, Rollin et Condorcet.

Le contrat de ville d'Amiens s'inscrit dans un contexte socio-économique difficile dans le département de la Somme et qui se trouve bien entendu accentué dans les quartiers prioritaires : situation de l'emploi détériorée, niveau de formation insuffisant, situation sanitaire des populations préoccupante.

Il repose ainsi sur quatre thématiques : éducation et promotion des personnes, emploi et développement économique, sécurité et prévention, habitat et cadre de vie.

La mise en œuvre de ce dispositif s'appuie sur un tissu associatif suffisamment dense et organisé pour présenter une capacité satisfaisante de réponse aux appels à projets annuels. On constate cependant une certaine fragilisation des associations présentes dans les quartiers prioritaires ainsi qu'une difficulté pour celles-ci de pérenniser les actions qu'elles conduisent en les sortant d'un dispositif d'expérimentation tel que le contrat de ville pour les inscrire dans le droit commun des politiques menées par l'Etat et les collectivités.

L'évaluation intermédiaire du contrat de ville d'Amiens est intervenue au cours de l'année 2003 et 2004. En ce qui concerne le pilotage de ce contrat de ville, la qualité du partenariat unissant l'Etat, la communauté d'agglomération d'Amiens Métropole et le Conseil Général de la Somme a été reconnue. Cette animation conjointe du dispositif s'appuie sur une série d'instances partenariales chargées du suivi du contrat de ville à ses différents niveaux : politique, stratégique et technique. Elle se traduit notamment par l'examen conjoint des projets proposés au financement du contrat de ville, par l'élaboration d'une programmation commune. Les conclusions de cette évaluation ont également servi de base à une redéfinition en cours des projets territoriaux établis en 2000.

Dans le contrat urbain de cohésion sociale

Le contrat urbain de cohésion sociale vient d'être établi sur le territoire d'Amiens Métropole. A cette occasion, la géographie prioritaire de la politique de la ville a été revue et priorisée. Les thématiques de ce CUCS sont les suivantes : réussite éducative, emploi et développement économique, citoyenneté et prévention de la délinquance, santé, habitat et cadre de vie. Les financements mobilisés seront les crédits spécifiques délégués par l'ACSé : ex-FIV, crédits d'intégration et de lutte contre les discriminations, ateliers santé ville, opérations ville, vie vacances, emplois aidés au titre du dispositif adulte relais. Concernant plus particulièrement la thématique habitat et cadre de vie, les crédits mobilisés seront essentiellement ceux de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine. A cet effet, une convention de rénovation urbaine a été signée le 24 octobre 2005 pour la période 2005-2009.

Elle concerne les trois quartiers ZUS d'Amiens et prévoit la mobilisation par l'ANRU de 75 962 279 € sur le période 2005-2009.

Sont mobilisés en 2007 également les ex-crédits FIV en transversalité soit 701 350 €. Par ailleurs, s'y ajouteront les financements au titres des ateliers santé ville, de la réussite éducative (520 000 € en prévisionnel 2007) et ville-vie-vacances.

Le contrat urbain de cohésion sociale d'Amiens Métropole 2007-2009 fait suite au contrat de ville 2000-2006 et antérieurement aux procédures de développement social des quartiers mises en œuvre depuis 1983.

Ce contrat vise à l'élaboration et à l'animation d'une stratégie concertée entre les différents secteurs de l'action publique locale et cible les efforts des pouvoirs publics dans le cadre de projets locaux.

Au cours des vingt dernières années, la sélection des quartiers a donné lieu à une extension successive de la géographie prioritaire. A l'époque du « développement social des quartiers » seul le territoire Nord d'Amiens était concerné. Au fil du temps, Renancourt, Elbeuf, Petit St Jean, Saint Maurice, Longueau se sont ajoutés.

Le CUCS a été l'occasion d'une révision de cette géographie en développant la notion de catégories prioritaires. Sont classés :

- en catégorie 1 : Amiens Nord, Amiens Est, Etouvie,
- en catégorie 2 : Amiens Sud, Elbeuf / Lescouvé, Saint Maurice, Fbg de Hem,
- en catégorie 3 : Ilot Blanchard, Ilot de la Délivrance, Longueau, Camon, Renancourt.

Le projet de développement global

Ce projet est construit sur la base de **cinq thématiques prioritaires** :

- ◆ réussite éducative
- ◆ emploi et développement économique
- ◆ citoyenneté et prévention de la délinquance
- ◆ santé
- ◆ habitat et cadre de vie

Les actions mises en œuvre dans chacune des thématiques prennent en compte des **axes transversaux** :

- ◆ participation des habitants
- ◆ développement du partenariat, travail en réseau et soutien aux associations
- ◆ égalité des chances et lutte contre les discriminations
- ◆ amélioration des relations entre les citoyens et les administrations
- ◆ promotion de la mixité des publics et de l'égalité de traitement hommes-femmes

Les moyens financiers

L'Etat mobilise les crédits délégués par l'ACSé, à savoir 1 321 552 € en 2007 répartis comme suit :

- ◆ actions menées en partenariat au sein des CUCS = 701 350 €
- ◆ ville, vie, vacances = 90 202 €
- ◆ réussite éducative = 53 000 €

Annexe n° 4 : Tableau de synthèse de l'effort financier consacré à la politique de la ville

Sources et commentaire en page suivante

Années	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	AP+DO	AP+DO	AP+DO	AP+DO	AP+DO	AP+DO	AP+DO	DO+CP	DO+CP	DO+CP	DO+CP	AE	AE	AE
A.1. Crédits spécifiques ville	173,42	138,97	174,14	224,53	208,61	211,77	255,01	258,74	389,73	379,90	368,04	647,23	893,97	843,76
A.2. Autres crédits	757,59	805,74	809,27	766,41	1113,63	1417,92	1828,73	1919,71	2159,69	2335,53	2240,55	2125,15	2316,31	3035,60
A.3. Solidarité urbaine	257,26	272,88	278,98	357,19	430,24	456,00	613,35	700,97	472,54	433,22	448,91	467,88	564,39	677,00
TOTAL A	1188,27	1217,59	1262,39	1348,13	1752,48	2085,69	2697,09	2879,42	3021,96	3148,65	3057,50	3240,26	3774,67	4556,36
B. Exonérations fiscales et sociales (compensations)	nc	nc	nc	75,61	279,00	390,14	512,84	655,53	511,47	693,90	596,40	402,30	444,40	475,00
TOTAL A + B	1188,27	1217,59	1262,39	1423,74	2031,48	2475,83	3209,93	3534,95	3533,43	3842,55	3653,90	3642,56	4219,07	5031,36
C. Fonds européens	2,29	4,57	91,32	113,09	171,35	159,46	163,88	221,60	221,60	221,60	221,60	221,60	221,60	221,60
D. Caisse des dépôts et consignations	155,35	182,94	213,43	327,77	617,42	625,04	949,76	1084,21	228,90	223,00	141,00	107,40	124,00	134,50
E. Autres financements publics								151,38	155,50	152,00	335,80	670,70	689,70	700,51
TOTAL A + B + C + D + E	1345,91	1405,10	1567,14	1864,60	2820,25	3260,33	4323,57	4992,14	4139,43	4439,15	4352,30	4642,26	5254,37	6087,97
F. Contribution des collectivités territoriales	nc	nc	nc	nc	357,40	381,12	474,12	725,00	1082,82	1040,51	1000,68	1111,00	1120,00 ₂₃	1125,00
TOTAL GÉNÉRAL	1345,91	1405,10	1567,14	1864,60	3177,65	3641,45	4797,69	5717,14	5222,25	5479,66	5352,98	5753,26	6374,37	7212,97

1. Ce tableau est issu du rapport de la commission d'enquête du Sénat sur les quartiers en difficulté². Il s'appuie sur les données de l'état récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et au développement social urbain, l'ex « jaune » budgétaire de la politique de la ville.

La ligne A.1. « crédits spécifiques » agrège les financements aujourd'hui mis en œuvre sur les programmes 202 « *Rénovation urbaine* » et 147 « *Equité sociale et territoriale et soutien* », ainsi que l'évaluation des crédits consacrés à la politique de la ville du programme 135 « *développement et amélioration de l'offre de logement* ».

La partie A2 récapitule les crédits de droit commun des autres missions du budget de l'Etat qui participent au financement des actions inscrites dans les programmes d'actions des contrats de ville et des projets de rénovation urbaine.

La partie A3 prend en compte le montant du concours particulier de la dotation globale de fonctionnement, dite dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale.

La partie B retrace les montants des exonérations fiscales et sociales dont bénéficient les entreprises présentes dans les territoires prioritaires de la politique de la ville (zones de redynamisation urbaine et zones franches urbaines).

Enfin, le tableau de synthèse retrace dans ses parties C, D, E et F :

- les efforts consentis par l'Union européenne ;
- la contribution de la Caisse des dépôts et consignations, ainsi que celles de l'Union d'économie sociale pour le logement, de la Caisse de garantie pour le logement locatif social et des caisses d'allocations familiales ;
- la participation des collectivités locales telle qu'elle ressort des annexes financières des contrats de ville et des projets de rénovation urbaine.

2.Ce tableau ne doit, cependant, être considéré qu'à titre indicatif :

- **L'évaluation des crédits de droit commun est, d'une part, sujette à caution.** La Cour avait relevé, dans son rapport public particulier de 2002, les limites de l'évaluation de ces crédits par le jaune « politique de la ville »³ ;
- **D'autre part, l'évaluation des crédits spécifiques pour 2006 n'intègre pas l'« amendement banlieues ».** La ligne A1 serait alors portée pour 2006 à **1,026 Md€ en CP.**

² p 102.

³ Ces critiques sont rappelées dans le corps du présent rapport.

Annexe n° 5 : Les exonérations sociales et fiscales applicables en ZFU

Exonérations en zones franches urbaines (ZFU) • Synthèse

Exonération de taxe professionnelle (TP)

- Entreprises employant au plus 50 salariés à la date de délimitation de la ZFU ou à la date de leur création ou de leur implantation si elle est postérieure.
- Etablissements créés ou implantés au plus tard le 31 décembre 2011.
- Dans la limite d'un plafond annuel de base nette exonérée de 343.234 € pour 2007.

Exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)

- Immeubles situés en ZFU avant le 31 décembre 2011 affectés à un établissement remplissant les conditions pour bénéficier de l'exonération de taxe professionnelle en ZFU.

Exonération d'impôt sur les bénéfices (impôt sur les sociétés, impôt sur le revenu)

- Entreprises employant au plus 50 salariés, créées ou implantées au plus tard le 31 décembre 2011.
- Dans la limite d'un plafond de bénéfices exonérés fixé à 100.000 € par contribuable et par période de 12 mois, majorés de 5 000 € par nouveau salarié embauché à compter du 1^{er} janvier 2006 domicilié dans une ZUS ou une ZFU (employé à temps plein pendant une durée d'au moins douze mois).

Exonération de cotisations sociales patronales de sécurité sociale (assurances sociales, allocations familiales, accidents du travail), de cotisations au titre du fonds national d'aide au logement et de versement transport

ENTREPRISES* :

Entreprises employant au plus 50 salariés à la date de délimitation de la ZFU ou à la date de leur création ou de leur implantation avant le 31 décembre 2011.

Salariés concernés présents à la date de création ou d'implantation de l'entreprise en ZFU, transférés en ZFU au plus tard le 31 décembre 2011 ou embauchés dans les cinq ans qui suivent la création ou l'implantation de l'entreprise dans la zone,

Conditions : CDI ou CDD d'au moins douze mois. Dans la limite de 50 emplois exonérés et sur la fraction de rémunération inférieure à 140% du SMIC.

Clause d'embauche locale :

Pour les entreprises implantées après le 1^{er} janvier 2002, obligation est faite, à partir de la 3^{ème} embauche (les deux 1^{ères} embauches ouvrant droit à l'exonération), d'embaucher ou d'employer au moins un tiers de leurs salariés parmi les habitants d'une des zones urbaines sensibles de l'unité urbaine.

ASSOCIATIONS* :

Associations qui se créent ou s'implantent au plus tard le 31 décembre 2011.

Salariés présents à la date de création ou d'implantation de l'association en ZFU ou embauchés dans les cinq ans qui suivent la création ou l'implantation de l'association dans la zone.

Conditions : Salariés en CDI ou en CDD d'au moins douze mois, résidant dans la ZFU (ou dans une ZUS située dans la même unité urbaine que la ZFU). Dans la limite de 15 emplois exonérés et sur la fraction de rémunération inférieure à 140% du SMIC.

* Entreprises et associations à jour de leurs obligations sociales

Exonération de cotisations sociales personnelles maladie maternité

Artisans, commerçants et chefs d'entreprises ayant la qualité de travailleur indépendant, pour les activités existantes à la date de délimitation de la ZFU ou se créant ou s'implantant au plus tard le 31 décembre 2011.

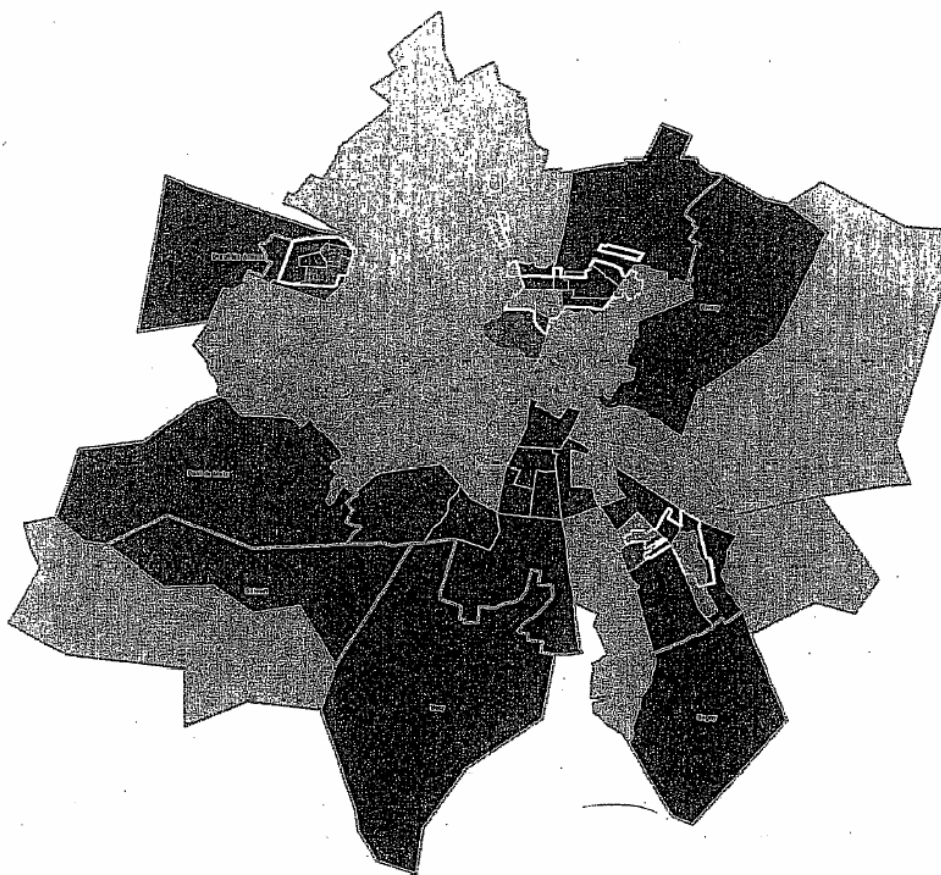
Dans la limite d'un plafond annuel de bénéfice exonéré fixé à 25.157 € pour 2007.

NB : les professions libérales ne peuvent bénéficier de cette exonération.

Annexe n° 6 : Le repérage des quartiers en difficulté / méthodologie à partir des « iris » INSEE : l'exemple d'Amiens

Revenus fiscaux médians par unité de consommation en 2002 à l'IRIS : agglomération de Amiens

17/05/2006



Revenu fiscal médian
(en euros annuel par unité de consommation)

■	17 245 - 23 642
▨	13 798 - 17 245
▩	10 347 - 13 798
▧	6 898 - 10 347
■	3 759 - 6 898

Commune
ZUS

Revenu médian de l'unité urbaine : 13796 €

Source : revenus fiscaux des ménages année 2002 INSEE-DGI

Cartographie : DIV - CDR Pôle SIG - cartographie mars-mai 2006

Annexe n° 7 : Des contrats de ville aux contrats urbains de cohésion sociale : évolution du régime des contrats

	Contrats de ville <i>Circulaire du 31 décembre 1998</i>	Contrats urbains de cohésion sociale <i>Circulaires du 24 mai et du 15 septembre 2006</i>
Durée	Sept ans	Trois ans, renouvelable
Nombre	247	495 programmés au 1 ^{er} mai 2007 ⁴
Signataires	« <i>Etat, collectivités locales et leurs partenaires</i> »	Villes et EPCI compétents en matière de politique de la ville Régions et départements signataires à leur demande Le préfet doit solliciter la signature des principaux partenaires (bailleurs sociaux, CAF)
Articulation avec la géographie prioritaire de la politique de la ville	Pas d'articulation avec le zonage ZUS-ZFU-ZRU	Pas d'articulation avec le zonage ZUS-ZFU-ZRU mais classement des communes en trois catégories en fonction de leurs difficultés économiques et sociales
Priorités	Identification d'une liste de champs d'action : mixité de l'habitat, diversification des fonctions des quartiers d'habitat social, prévention et lutte contre les exclusions, emploi et développement économique local, transports et déplacements urbains, accès aux services publics, prévention de la délinquance et tranquillité publique, intégration des personnes immigrés et de leurs	Cinq champs prioritaires : - emploi et activité économique, - habitat et cadre de vie, - réussite éducative, - prévention de la délinquance et citoyenneté, - santé

⁴ Données DIV. 154 contrats avaient été signés au 1^{er} mars 2007.

	familles.	
	Contrats de ville <i>Circulaire du 31 décembre 1998</i>	Contrats urbains de cohésion sociale <i>Circulaires du 24 mai et du 15 septembre 2006</i>
Organisation interne du contrat	<ul style="list-style-type: none"> - Une convention-cadre - Des programmes d'action thématiques applicables à l'ensemble du périmètre du contrat - Des conventions territoriales pour les programmes d'action à mener sur les sites prioritaires 	<ul style="list-style-type: none"> - Un projet urbain de cohésion sociale visant les objectifs de résultat définis aux articles 1 et 2 de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine - Des programmes d'action pluriannuels déclinant le projet urbain de cohésion sociale et comportant des objectifs évaluable
Pilotage du contrat	La circulaire prévoit une concertation de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs partenaires mais n'en définit pas les modalités.	Copilotage stratégique du maire et/ou du président de l'EPCI concerné et du préfet Instance de pilotage « <i>unique et suffisamment resserrée</i> »
Mobilisation des crédits de droit commun	La circulaire de 1998 demande « <i>la mobilisation des services de l'Etat</i> » mais n'évoque pas spécifiquement les crédits de droit commun.	Les priorités et les moyens à accorder dans le cadre des politiques de droit commun doivent figurer dans le projet urbain de cohésion sociale
Concertation	Il convient « <i>d'organiser les démarches permettant aux habitants de se prononcer, en amont de l'élaboration des projets, sur les priorités des programmes d'action qui concernent le cadre de leur vie quotidienne, mais aussi de les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation en continu des actions qui seront décidées par les partenaires du contrat de ville</i> »	<ul style="list-style-type: none"> - Possibilité de création par les communes de comités consultatifs locaux avec les associations - « <i>Mise en place des modalités d'une participation des habitants</i> »
Evaluation	Les principes d'une « <i>évaluation en continu associant les habitants et les moyens qui y seront consacrés</i> » doivent être définis dans la convention-cadre.	Le CUCS doit définir des modalités de suivi et d'évaluation

**Annexe n° 8 : Ventilation par catégorie des emplois de la
délégation interministérielle à la ville au 31/12/2006**

Catégorie	
<i>Catégorie A</i>	49
<i>Catégorie B</i>	18
<i>Catégorie C</i>	19
Type de contrat	
–contractuels de type (article 4 de la loi n° 84- 16)	42
Corps ou métier (pour chaque catégorie)	86
Catégorie A :	50
– <i>Directeur d'administration centrale</i>	1
– <i>Chef de service</i>	1
– <i>Sous-directeur</i>	1
– <i>Administrateur civil HC</i>	1
– <i>Ingénieur P & C</i>	
– <i>AUE (dont 1 ITPE accueilli sur emploi)</i>	3
– <i>APSD</i>	
– <i>Personnel non titulaire</i>	2
– <i>ITPE</i>	
– <i>AAC</i>	1
– <i>CED</i>	2
	4
– <i>contractuel 3 ans dont :</i>	33
– <i>secrétaire général adjoint</i>	1
– <i>Responsable de département</i>	3
– <i>Conseiller délégué</i>	
– <i>Chef de bureau</i>	2
– <i>Chef de service</i>	1
– <i>Chargé de mission thématique</i>	22
– <i>Webmestre</i>	
– <i>Journaliste</i>	1
– <i>Archiviste</i>	2
– <i>informaticien</i>	1

Catégorie B :	18
- contractuel 3 ans dont :	5
- informaticien	1
- assistant	4
- secrétaire administratif de classe exceptionnelle dont :	2
adjoint au chef de bureau	1
assistant de direction	1
- secrétaire administratif de classe normale dont :	10
informaticien	1
assistant	9
- technicien supérieur assistant com.	1
Catégorie C :	19
- contractuel 3ans dont :	4
- secrétaire	3
- agent de conduite	1
- adjoint administratif dont :	15
secrétaire	7
gestionnaire	7
agent de conduite	1
Total	86

Sources : DIV

Annexe n° 9 : Les centres de ressources de la politique de la ville

Nom	Zone géographique couverte	Date de création	Forme juridique
CRDSU Centre de ressources pour le développement social et urbain	Rhône-Alpes REGION	1993	Association
Profession Banlieue	Seine Saint-Denis DEPARTEMENT	1993	Association
ORIV Observatoire régional de l'intégration et de la ville en Alsace	Alsace REGION	1996	Association
Pôle de ressources départemental villes et développement social du Val-d'Oise	Val d'Oise DEPARTEMENT	1998	Association
Institut Régional de la Ville	Nord – Pas de Calais REGION	1999	GIP
Rés O villes Centre de ressources politique de la ville Bretagne / Pays-de-la Loire	Bretagne et Pays de la Loire INTERREGIONAL	2000	Association
Ressources et territoires Centres de ressources Midi-Pyrénéen pour la politique de la ville	Midi-Pyrénées REGION	2001	GIP
EPI Espace Picard pour l'Intégration	Picardie REGION	2001	Association
Centre de ressources politique de la ville en Essonne	Essonne DEPARTEMENT	2001	Association
Pays et quartiers d'Aquitaine	Aquitaine REGION	2002	Association
Centre de ressources pour la politique de la ville de Provence-Alpes-Côte d'Azur	Provence-Alpes-Côte d'Azur REGION	2002	GIP
Centre de ressources de Guyane	Guyane DROM	2002	Association
Centre de Ressources de Haute-Normandie	Haute-Normandie REGION	2004	Conseil régional
Pôle de ressources de la politique de la ville et de l'intégration à Paris	Paris VILLE DEPARTEMENT	2004	Ville et département de Paris

Annexe n° 10 : Evolution entre la LFI 2005 et la LFI 2007 des crédits du programme 147 « *Equité sociale et territoriale et soutien* » au sein de la mission « *Ville et logement* »

Tableau n° 1 : Mission « Ville et logement » / Evolution des masses budgétaires et des dépenses fiscales rattachées

Sources :Données INDIA-LOLF, DIV et DGUHC - Pour les dépenses fiscales rattachées : PLF 2007

En crédits de paiement

Prog	LFI 2005		LFI 2006		LFI 2007	
M€	Crédits ouverts CP	Estimation des dépenses fiscales rattachées	Crédits ouverts CP	Evaluations des dépenses fiscales rattachées	Crédits ouverts en CP	Evaluation des dépenses fiscales rattachées
202	227		233	100	384	300
147	657	250	793	248	790	247
109	5187	35	5115	33	4 941	35
135	1360	9710	1210	10 780	1 030	10 591
Total	7 431	9 995	7 351	11 161	7 145	11 173
EVOL N/N-1			-1.07%	11,7%	-2.8%	0,10%

En autorisations d'engagement

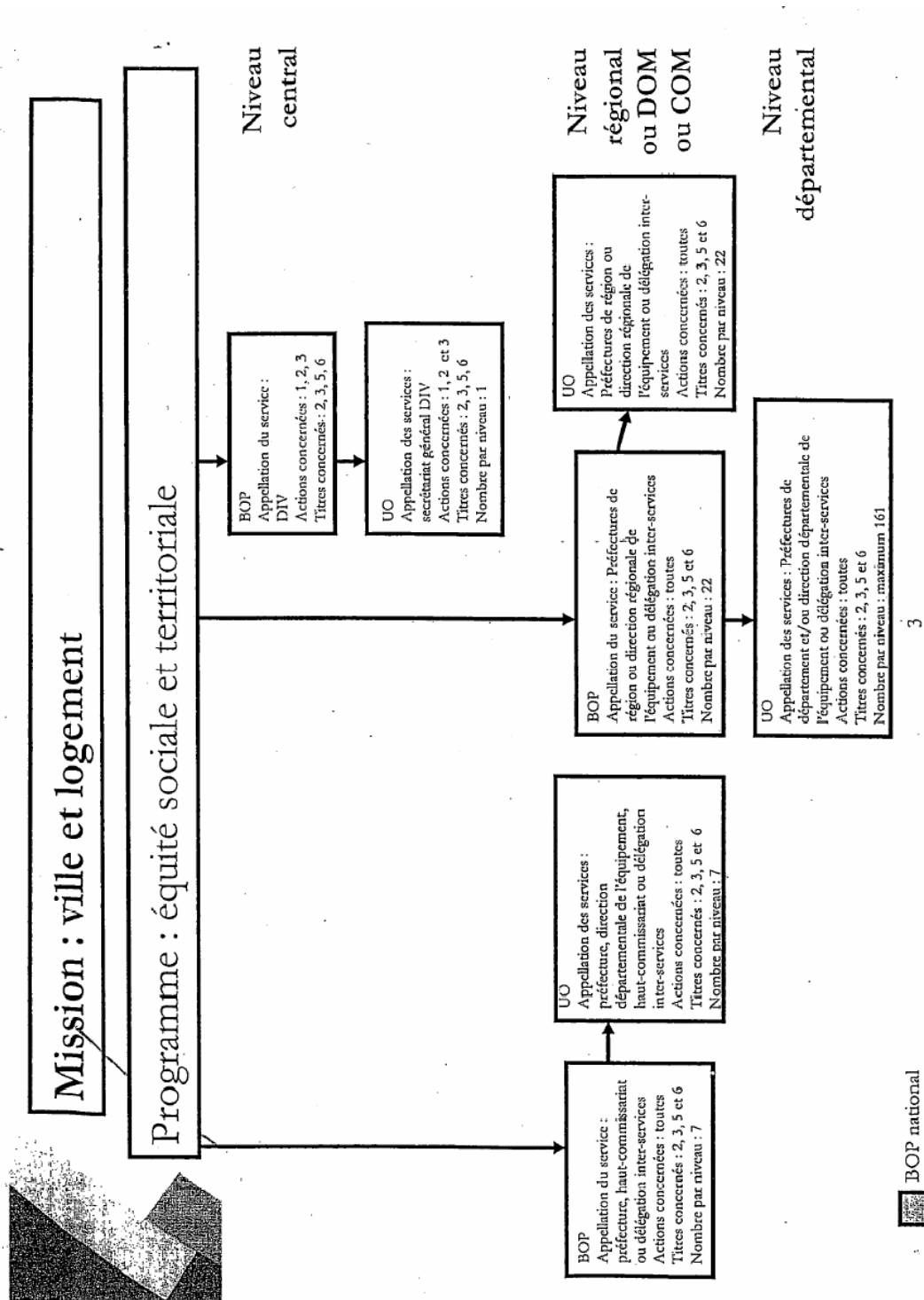
En M€	LFI 2005		LFI 2006		LFI 2007	
	Crédits ouverts AE	Estimation des dépenses fiscales rattachées	Crédits ouverts AE	Evaluations des dépenses fiscales rattachées	Crédits ouverts en AE	Evaluation des dépenses fiscales rattachées
202	415		305	100	398	300
147	634	250	768	248	751	247
109	5 186	35	5 115	33	4 941	35
135	1 143	9 710	1 195	10 780	1 203	10 591
Total	7 378	9 995	7 383	11 161	7 293	11 173
EVOL N/N-1			0,06%	11,7%	-1,2%	0,10%

**Annexe n° 11 : Exécution budgétaire concernant les compensations d'exonérations de charges sociales en zones
franches urbaines (ZFU)**

CAISSES	LFI 2006 (AE/CP)	CREDITS OUVERTS AU 31/12/2006 (AE/CP)	CONVENTIONS 2006 INITIALES	TROP VERSE EXERCICE ANTERIEUR	DETTE EXERCICES ANTERIEURS	ENGAGEMENTS NETS au 31/12/2006	PAIEMENTS au 31/12/2006	CREDITS DISPONIBLES (AE/CP)
ACOSS			300 000 000,00 €	19 898 195,94 €		280 101 804,06 €	280 101 804,06 €	
CCMSA			2 000 000,00 €		2 231 151,67 €	4 231 151,67 €	4 231 151,67 €	
CANAM			3 000 000,00 €		5 274 975,00 €	8 274 975,00 €	8 274 975,00 €	
CRPCEN			200 000,00 €		101 753,00 €	301 753,00 €	301 753,00 €	
TOTAL	359 000 000,00 €	293 020 943,00 €	305 200 000,00 €	19 898 195,94 €	7 607 879,67 €	292 909 683,73 €	292 909 683,73 €	111 259,27 €

Source : DIV

Annexe n° 12 : Cartographie des BOP sur le programme n° 147 « *Equité sociale et territoriale et soutien* »



Annexe n° 13 : La dispersion des subventions de l'Etat aux associations

L'analyse des subventions versées dans les départements visités par la Cour fait ressortir la dispersion des financements avec une majorité de subventions inférieures à 5 000 € et de nombreuses subventions inférieures à 1 500 €⁵.

Tableau n° 1 : Les subventions versées aux associations en Seine-Saint-Denis

	2002	2003	2004	2005	2006
Subventions inférieures à 1 500€	131	84	81	102	98
Subventions inférieures à 5 000€	339	313	295	313	360
Subventions supérieures à 5 000€	359	278	267	251	418

Source : Préfecture de Seine-Saint-Denis

Tableau n° 2 : Les subventions versées aux associations dans la Somme

	2002		2003		2004		2005		2006	
	FIV	VVV	FIV	VVV	FIV	VVV	FIV	VVV	FIV	VVV
Inf. à 1 500 €	22	8	18	7	9	4	14	3	21	3
Inf. à 5 000 €	53	10	28	10	4	16	20	14	33	13
Sup. à 5 000 €	59	3	48	5	45	2	31	3	41	3
Total	134	21	94	22	78	22	65	20	95	19

Source : Préfecture de la Somme

⁵ Les données n'ont pu être transmises à la Cour par la préfecture du Rhône.

Annexe n° 14 : Les enveloppes régionales prévues pour les CUCS

(Source : projet de loi de finances pour 2007)

ENVELOPPE CUCS PLF 2007

REGION	ENVELOPPE CUCS
ALSACE	7 261 008
AQUITAINE	10 481 295
AUVERGNE	5 084 342
BOURGOGNE	7 489 709
BRETAGNE	9 174 099
CENTRE	12 541 754
CHAMPAGNE-ARDENNE	11 276 883
CORSE	1 526 777
FRANCHE-COMTE	7 810 170
ÎLE-DE-FRANCE	96 969 546
LANGUEDOC-ROUSSILLON	11 897 287
LIMOUSIN	1 733 309
LORRAINE	14 184 481
MIDI-PYRENEES	10 855 834
NORD PAS-DE-CALAIS	46 225 403
NORMANDIE (BASSE)	7 411 804
NORMANDIE (HAUTE)	13 699 768
PAYS DE LA LOIRE	10 114 445
PICARDIE	9 628 213
POITOU-CHARENTES	6 129 487
PROVENCE, ALPES, CÔTE D'AZUR	29 831 662
RHÔNE-ALPES	36 272 162
Total Métropole	367 599 438
GUADELOUPE	9 617 971
GUYANE	4 866 578
MARTINIQUE	5 428 790
REUNION	7 089 329
MAYOTTE	1 744 461
POLYNESIE FRANCAISE	1 469 945
NOUVELLE-CALEDONIE	1 713 780
Total Outre Mer	31 930 853
Total général	399 530 291

Annexe n° 15 : Tableaux de synthèse des dispositifs d'intervention de la ville mis en œuvre au titre du programme n° 147 « Equité sociale et territoriale et soutien »

Action n° 1 : Prévention et développement social : développement social des quartiers urbains

Dispositif	Cadre	Origine	Textes	Objet	Financement
Ateliers santé ville (ASV)	Volet développement social CUCS.	Circulaire DIV/DGS du 13 juin 2000	Circulaire interministérielle DGS/DHOS/DIV du 4 septembre 2006 relative à l'élaboration et à la mise en œuvre des projets de santé publique dans les territoires de proximité et au développement des ateliers santé ville	Les ateliers santé-ville sont des instances de coordination associant les représentants de l'Etat, des collectivités territoriales et des professionnels de santé pour développer, dans les quartiers prioritaires, des programmes locaux de santé adaptés aux soins spécifiques des habitants. Le CIV du 9 mars 2006 a décidé la généralisation du dispositif pour couvrir d'ici 2008 l'ensemble des quartiers prioritaires de la politique de la ville. En 2006, 140 structures étaient en activité, soit dix de plus qu'en 2005. Le PAP 2007 précise que « 220 ASV seront en activité en 2007 ».	Le PAP 2006 prévoyait une dotation de 7 M€ en AE=CP. Les 130 anciennes structures ont été financées dans le cadre d'enveloppes contractualisées pour un montant total de 6,5 M€. Le financement des dix nouveaux ASV créés entre 2005 et 2006 (0,5 M€) a fait l'objet de dotations spécifiques non contractualisées.
« Ecole ouverte »	Volet développement social CUCS.	Opération lancée en 1991	Charte et circulaire du 23 janvier 2003 parues au bulletin officiel de l'Education nationale du 30 janvier 2003	L'opération Ecole ouverte consiste à ouvrir certains collèges et lycées pendant les vacances scolaires pour y accueillir les enfants et adolescents qui ne partent pas ou peu en vacances. Dans ce cadre, des activités scolaires, culturelles et sportives leur sont proposées pour	Le PAP 2006 prévoyait, pour l'année 2006, un financement de 2 440 semaines d'ouverture. Les crédits prévus s'établissent à 1,58 M€ en AE=CP.

Dispositif	Cadre	Origine	Textes	Objet	Financement
« 100 quartiers, 100 établissements culturels » (jumelage)	Volet développement social du CUCS.	Dispositif initié progressivement à partir d'opérations locales de jumelage	Circulaire interministérielle du 22/12/2006 : appel à projets 2007	rétablir, dans les quartiers concernés, une image positive de l'école et en faire un lieu de citoyenneté.	1 M€ en 2007
Réussite éducative : -les projets de réussite éducative (PRE) -les internats de réussite éducative (IRE)	Volet développement social du CUCS.	Les dispositifs de réussite éducative sont inscrits dans le plan de cohésion sociale (programmes 15 et 16), et dans la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005.	Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 d'orientation et de programmation pour la cohésion sociale Décret n° 2005-907 du 2 août 2005 relatif aux Groupements d'intérêt public constitués pour l'accompagnement éducatif, culturel, social et sanitaire des enfants. Décret n° 2005-1178 du 13 septembre 2005 relatif à la mise en oeuvre des dispositifs de réussite éducative et modifiant le décret n° 85-924 relatif aux	Ce dispositif, mis en œuvre en collaboration avec le ministère de la culture, vise à favoriser l'accès des jeunes issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville à la culture. Les moyens financiers du programme de « réussite éducative » sont alloués à un projet local donné dans le cadre d'une convention pluriannuelle signée entre le préfet et la structure juridique porteuse. Dans le cadre de ces projets de réussite éducative, l'Etat apporte son soutien au financement d' équipes de réussite éducative qui rassemblent des professionnels de l'enseignement, de l'éducation, du sanitaire et du social. Ces équipes sont chargées de mettre en place, pendant et hors temps scolaire, un accompagnement social, éducatif et culturel, collectif ou individuel des enfants et de leur famille, notamment quand ils sont en grande difficulté.	Ce dispositif fait l'objet d'une programmation pluriannuelle prévue par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 : 1,4 Md€ sur 2005-2009. Les crédits dédiés au programme de « réussite éducative » ont fortement progressé : 85 M€ ont été alloués en LFI 2006 à ce programme contre 35 M€ en LFI 2005. Le PAP 2007 prévoit une forte progression de l'enveloppe ERE à 105 M€ pour un financement de 500 projets. Cependant, on assiste, dans le même temps, à une baisse de l'aide moyenne prévisionnelle à 210 000€.

Dispositif	Cadre	Origine	Textes	Objet	Financement
Parrainage des jeunes quartiers par des étudiants de grandes écoles	Volet développement social du CUCS.	Expérimentation menée depuis 2002 par la DIV et l'ESSEC	<p>établissements publics locaux d'enseignement.</p> <p>Circulaire DIV aux préfets en date du 27 avril 2005</p> <p>Circulaire DIV aux préfets du 14 février 2006 relative à la mise en œuvre du programme « réussite éducative »</p>	<p>Par ailleurs, le programme de réussite éducative se décompose également en moyens consacrés :</p> <ul style="list-style-type: none"> - aux internats de réussite éducative (IRE). On compte 25 internats en 2006. Ces projets doivent émaner d'établissements d'enseignement publics ou privés ou de structures juridiques à comptabilité publique. Les IRE concernent 300 élèves accueillis essentiellement en collège. Le PAP 2007 précise que cinq nouveaux projets pourront être labellisés en 2007 ; - au soutien aux associations « fêtes de réseau », en fonction de projets déposés par celles-ci ; - au financement d'un programme de parrainage des jeunes quartiers par des étudiants de grandes écoles. <p>Une trentaine d'établissements publics d'enseignement supérieur sont concernés par cette opération en 2006.</p>	Non mentionné dans les PAP 2006 et 2007
		Charte pour l'égalité des chances dans l'accès aux formations d'excellence	Des étudiants accompagneront des élèves de l'éducation prioritaire pour les familiariser aux filières d'excellence.		

Action n° 1 : Prévention et développement social : Prévention de la délinquance

Dispositif	Origine	Textes	Objet	Financement
Contrats locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLS)	Le dispositif est créé par les circulaires interministérielles du 27 octobre 1997 et du 7 juin 1999.	<p>Le décret du 17 juillet 2002 prévoit la mise en œuvre de 600 conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD).</p> <p>Le dispositif est révisé par la circulaire interministérielle du 4 décembre 2006 relative à la préparation des contrats locaux de sécurité nouvelle génération.</p>	<p>Le CLS de nouvelle génération doit répondre à trois exigences :</p> <ul style="list-style-type: none"> - viser un territoire déterminé en raison des problèmes de sécurité dont il est particulièrement affecté ; - planifier des actions de prévention prenant en compte les situations individuelles et familiales ; - produire à court et moyen terme des effets mesurables sur l'amélioration de la sécurité sur ce territoire. <p>Le CLS est signé par le maire, le préfet, le procureur de la République, le président du Conseil général, l'inspecteur d'académies et les responsables des organismes HLM et de transports collectifs concernés.</p> <p>Les contrats locaux de sécurité nouvelle</p>	<p>Le PAP 2006 prévoyait une enveloppe de 8,68 M€ en AE et en CP.</p> <p>L'enveloppe moyenne par contrat de ville était de 35 135 € en 2005.</p>

Dispositifs de justice de proximité : points d'accès au droit dans les établissements pénitentiaires	En 2000, le premier PAD en détention voit le jour à Fleury-Mérogis avec l'Association Réflexion Action Prison et Justice (ARAPEJ). Parallèlement, la même expérience est menée à la maison d'arrêt de la Santé avec Droits d'urgence et le Secours Catholique.	Loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits	Sept points d'accès au droit (PAD) dans les établissements pénitentiaires.	Le PAP 2006 prévoyait, au titre de la justice de proximité, une enveloppe de 905 000€ en AE=CP. Pour le financement des points d'accès au droit dans les établissements pénitentiaires, une enveloppe de 105 000 € est prévue.
Dispositifs de justice de proximité : service d'aide aux victimes d'urgence (SAVU)	Le premier SAVU a été ouvert à Valenciennes en 1990.	Loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits	Ces services assurent une permanence pour les victimes d'infractions pénales. Ils prennent appui sur les associations locales d'aide aux victimes et sur un réseau de partenaires.	Le PAP 2006 prévoyait, au titre de la justice de proximité, une enveloppe de 905 000€ en AE=CP. Le financement moyen par SAVU est de 133 000 € (soit 800 000 € au total).

<p>Ville, Vie, Vacances (VVV)</p>	<p>1980 : mise en place du dispositif « opérations anti-été chaud » en réponse aux premiers troubles dans les cités durant l'été.</p> <p>1982 « opérations prévention été » : elles concernent 11 départements</p> <p>1995 : « Ville, Vie, vacances » : le dispositif s'étend à toutes les vacances scolaires »</p>	<p>Circulaire annuelle DIV</p> <p>Dernière circulaire en ligne : 10 mars 2005</p>	<p>Dispositif interministériel, il doit permettre aux jeunes les plus en difficulté de bénéficier d'activités culturelles, sportives et de loisirs pendant les vacances scolaires</p> <p>Les opérations V.V.V bénéficient à tous les jeunes résidant dans les quartiers des agglomérations en contrat de ville ; il s'agit en outre d'un dispositif de prévention de la délinquance ciblant les jeunes garçons en voie de marginalisation et/ou de délinquance.</p>	<p>Le PAP 2006 prévoyait une enveloppe de 9 M€ en AE=CP.</p> <p>Le PAP 2007 prévoit une dotation de 10 M€ en AE=CP.</p>
<p>Adultes relais</p>	<p>Décret n° 2000-540 du 16 juin 2000</p> <p>Circulaire DIV/DPT-IEIDE/2000/231 du 26 avril 2000</p>	<p>Article L. 12-10-1 du code du travail</p> <p>Articles L. 5134-100 à 109 du code du travail</p> <p>Décret n° 2000-374 du 20 mars 2002 et circulaire du 3 mai 2002</p> <p>Décret n° 2006-1788 du 23 décembre 2006</p>	<p>L'article L.12-10-1 du code du travail définit les activités exercées par les adultes-relais comme « visant à améliorer, dans les zones urbaines sensibles et les autres territoires prioritaires des contrats de ville, les relations entre les habitants de ces quartiers et les services publics ainsi que les rapports sociaux dans les espaces publics ou</p>	<p>L'enveloppe prévue dans le PAP 2006 était de 43 M€ en AE=CP. Pour 2007, le PAP du programme 147 prévoit une enveloppe de 93 M€.</p>

		<p>Circulaire DIV-ACSé du 18 décembre 2006</p> <p>Circulaire DIV du 31 mars 2006 : dispositif « adultes-relais-médiateurs de ville »</p>	<p><i>collectifs</i> »</p> <p>Les contrats des adultes-relais sont prévus pour trois ans.</p> <p>Les personnes susceptibles d'être embauchées au titre des adultes-relais doivent :</p> <ul style="list-style-type: none"> - résider dans une zone urbaine sensible ou, à titre dérogatoire, dans un autre territoire prioritaire de la politique de la ville identifié dans les CUCS ; - être âgé d'au moins 30 ans à la date de signature du contrat de travail ; - être sans emploi, à l'exception des personnes bénéficiant d'un contrat d'accompagnement dans l'emploi. <p>La gestion du dispositif des adultes-relais est effectuée par l'ACSE au 1^{er} janvier 2007, le paiement des aides est transmis au CNASEA.</p> <p>Le CIV du 9 mars 2006 a conforté ce programme, validé son développement par le</p>	
--	--	--	---	--

				doublement des postes des 2006 (6000), et mis l'accent sur la nécessaire professionnalisation des bénéficiaires.	
--	--	--	--	--	--

Action n° 2 : Revitalisation économique et emploi

Dispositif	Origine	Textes	Objet	Financement
Compensations d'exonérations de charges sociales en zones franches urbaines (ZFU)	Ce dispositif est lié à la « géographie étatique » de la politique de la ville définie au milieu des années 1990 autour du découpage zones urbaines sensibles (ZUS) – zones de redynamisation urbaine (ZRU) – zones franches urbaines (ZFU).	Loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du Pacte de relance pour la ville (loi dite « PRV ») plusieurs fois modifiée Décret n° 96-1159 du 26 décembre 1996 Décret n° 2004-19 du 12 mars 2004 Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances et décret n° 2006-930 du 28 juillet 2006	Bénéficiaire d'une exonération de cotisations patronales de sécurité sociale, de cotisations au titre du fonds national d'aide au logement et de versement « transport », les entreprises employant au plus 50 salariés au 1 ^{er} janvier 1997 (ZFU 1997), au 1 ^{er} janvier 2004 (ZFU 2004) ou à la date de leur création ou de leur implantation avant le 1 ^{er} janvier 2008 (ZFU 1997) ou le 1 ^{er} janvier 2009 (ZFU 2004). L'exonération s'applique aux salaires des employés recrutés en CDI ou CDD (sur la fraction de rémunération inférieure à 140 % du SMIC) présents à la date de création ou d'implantation de l'entreprise en ZFU, transférés en ZFU avant le 1 ^{er} janvier 2008 (ZFU 1997) ou le 1 ^{er} janvier 2009 (ZFU 2004) ou embauchés dans les cinq ans qui suivent la création ou l'implantation de l'entreprise dans la zone. L'exonération est de 100 % pendant cinq ans (exonération limitée à 50 % pour les emplois transférés – ZFU 1997). 88 400 salariés sont exonérés de cotisations sociales au titre du dispositif ZFU ⁶ .	359 M€ en LFI 2006 Consommations effectives à hauteur de 293 M€
Equipes emploi insertion	Le CIV du 14 décembre 1999 a décidé la création d'équipes emploi-insertion.	Circulaire interministérielle DIV/DPT du 18 avril 2000.	Les équipes emploi-insertion sont animées par les directeurs des agences locales de l'ANPE. L'objectif général du dispositif est de faciliter l'accès des habitants des quartiers prioritaires des contrats de ville à l'information sur l'emploi et la formation, aux services de	Les moyens financiers affectés à cette action ont connu une forte croissance. Le PAP 2006 prévoit

⁶ Prévision 2006 de l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (ACOSS).

Dispositif	Origine	Textes	Objet	Financement
	<p>L'Etat apporte un financement aux EEI à hauteur de 45 000 € pendant les trois premières années, puis 30 000 € et 15 000€ les deux années suivantes. 34 équipes emploi-insertion ont été créées en 2000 ou 2001.</p> <p>Le financement de l'Etat est donc arrivé à échéance. Le programme a fait l'objet d'une relance importante en 2006.</p>		<p>L'ANPE, ainsi qu'à l'ensemble des services publics compétents en matière d'emploi, d'insertion et de formation.</p>	<p>0,4 M€. Le PAP 2007 prévoit 1,1 M€.</p>
Ecoles de la deuxième chance	<p>La notion d'école de la deuxième chance fait suite à la parution en 1995, d'un Livre Blanc de la Commission Européenne « <i>éducation et Culture</i> »</p>	<p>Ces écoles sont sous statut privé. Il s'agit de structures partenariales de statut privé, créées par les collectivités territoriales et les chambres consulaires, dans un objectif d'insertion professionnelle.</p>	<p>L'objectif des écoles de la deuxième chance est d'offrir aux jeunes de 16-25 ans sortis de l'école sans emploi ni qualification, la possibilité d'acquies un diplôme dans un cadre innovant alternant formation théorique et stages.</p> <p>Le CIV du 9 mars 2006 a prévu l'ouverture de cinq écoles de la deuxième chance en ZUS à la rentrée 2007.</p>	<p>0,78 M€ (PAP 2007)</p> <p>Co-financement FSE jusqu'à 50 % et mobilisation du FEDER pour la d'une réhabilitation de bâtiments mis à disposition par la région.</p>
Plans territoriaux de	<p>Cette démarche s'est mise en place en 2001 et a été</p>	<p>Circulaire du 24 mai 2006, relative aux Contrats urbains de</p>	<p>Ces plans comprennent plusieurs volets : élaboration de diagnostics en matière de discriminations, mise en œuvre</p>	<p>Pour atteindre l'objectif fixé par le CIV, 55 plans</p>

Dispositif	Origine	Textes	Objet	Financement
prévention et de lutte contre les discriminations sur le marché du travail	formalisée par le Comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003. Le programme est piloté par la DIV, en partenariat avec le FASILD, la DPM, la DGEPF, l'ANPE et le CNML. À ce jour, plus de 30 agglomérations (ou villes) ont signé un plan de lutte contre les discriminations ⁷ .	cohésion sociale (CUCS)	d'actions de formation, démarches de sensibilisation des acteurs du monde économique Le comité interministériel des villes (CIV) de 2006 a fixé un objectif de 55 plans de lutte contre les discriminations en 2007. L'objectif affiché par le CIV de 2006 est d'atteindre 70 plans supplémentaires d'ici 3 ans.	triennaux de lutte contre les discriminations sur le marché du travail devraient être financés en 2007, à raison d'une aide moyenne de l'Etat de 10.000 €.

Sources : PAP 2006 et 2007 des programmes 202-147 / Avis n° 3365 au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2007 (n° 3341) par M.é Philippe PEMESEC / SAVU : Lettre de la DIV n° 82, mai 2003 / Documents recueillis sur site par la Cour / Sur le programme DIV- ESSEC : Lettre de la DIV n° 87, novembre 2003

⁷ Cf cartographie issue du rapport 2006 de l'ONZUS, en annexe.

Annexe n° 16 : Les circulaires et instructions concernant le programme 147 « *Equité sociale et territoriale et soutien* » diffusées aux services en 2006 (source : DIV)

- Circulaire du 2 janvier 2006 relative à la mise en œuvre des propositions de réforme de l'administration départementale de l'Etat
- Circulaire du 16 janvier 2006 relative au développement du dispositif « adultes-relais » – perspectives 2006
- Circulaire du 31 janvier 2006 relative à la mise en œuvre de la LOLF : programme « équité sociale et territoriale et soutien », négociation d'un premier avenant aux BOP de gestion déconcentré.
- Circulaire du 3 février 2006, attribuant une délégation complémentaire de 20,9 millions d'euros pour l'année 2006 mise à disposition des préfets délégués à l'égalité des chances.
- Circulaire DIF/DGAS/DESCO/DIV/DPM n°2006-65 du 13 février 2006 relative aux réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents, REAAP
- Circulaire du 14 février 2006 relative à la mise en œuvre du programme « réussite éducative »
- Circulaire du 21 février 2006 relative à l'évaluation de la mise en œuvre du programme « réussite éducative »
- Circulaire n° 2006-13 UHC/IUH2 du 1^{er} mars 2006 relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'Etat pour 2006
- Circulaire du 8 mars 2006 relative à l'action culturelle en faveur de l'intégration républicaine
- Circulaire du 22 mars 2006 relative à la répartition de la quote-part DSU/DSR de la dotation d'aménagement des communes et circonscriptions territoriales d'outre-mer
- Circulaire du 22 mars 2006 relative à la répartition de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) eu titre de l'année 2006
- Circulaire du 30 mars 2006 relative aux principes et modalités de la politique de l'éducation prioritaire
- Circulaire du 31 mars 2006 relative au dispositif « adultes-relais - médiateurs de ville »
- Circulaire du 12 avril 2006 relative à la préparation de la délimitation des nouvelles zones franches urbaines (ZFU) et de l'adaptation des périmètres des ZFU existantes
- Circulaire du 24 mai 2006 relative à l'élaboration des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)
- Circulaire du 6 juin 2006 relative à l'association des services départementaux de l'architecture et du patrimoine dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets de rénovation urbaine
- Circulaire du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale, et du logement et ministère délégué à la cohésion sociale et à la parité et du ministère de la justice du 17 juillet 2006 relative à la mise en œuvre des décisions du comité interministériel à la ville du 9 mars 2006
- Circulaire du 3 août 2006 relative à la mise en œuvre des prescriptions du schéma départemental d'accueil des gens du voyage

- Lettre-circulaire ACOSS n° 2006-089 du 4 août 2006 relative à l'exonération de charges patronales applicable en ZFU au regard de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances
- Circulaire n° 2006-125 du 16 août 2006 relative à la prévention et à la lutte contre la violence en milieu scolaire
- Circulaire interministérielle n° DGS/DHOS/SD1A/2006/383 du 4 septembre 2006 relative à l'élaboration et à la mise en œuvre des projets de santé publique dans les territoires de proximité et au développement des ateliers santé ville abrogeant la circulaire interministérielle GDS/DHOS/SD1A/2006/353 du 2 août 2006
- Circulaire DGUHC n° 2006-68 du 11 septembre 2006 relative à la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement
- Circulaire du 15 septembre 2006 relative à la géographie prioritaire des CUCS, contenu et calendrier de mise en œuvre
- Circulaire DGEFP/DAP/PJJ n° 2006-29 du 18 septembre 2006 relative au développement du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) en faveur des jeunes de 16 à 25 ans, placés sous main de justice
- Instruction DPACI/RES/2006/011 du 18 septembre 2006 relative au traitement et à la conservation des archives de la politique de la ville
- Circulaire du 5 octobre 2006 relative à la dimension urbaine des programmes opérationnels régionaux des objectifs « convergence » et « compétitivité régionale et emploi »
- Instruction DGEFP-DIV n° 2006/34 du 13 novembre 2006 relative au renforcement des moyens des politiques de l'emploi dans les territoires sensibles
- Circulaire INTK0600110C du 4 décembre 2006 relative à l'élaboration des contrats locaux de sécurité (CLS) de nouvelle génération
- Circulaire du 11 décembre 2006 relative à la définition et la mise en œuvre du volet éducatif des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)
- Circulaire DIV-ACSE du 18 décembre 2006 relative à la gestion du dispositif « adultes-relais - médiateurs de ville »
- Circulaire DGPN/DGGN du 21 décembre 2006 relative à l'extension du dispositif des travailleurs sociaux dans les services de police et de gendarmerie

Annexe n° 17 : Les versions et les modules de l'outil *Poliville*

(Source : DIV)

On distingue deux versions de *Poliville* :

- « **Poliville web** » qui comprend un site Internet et un module local. Poliville Web fait l'objet d'une prestation d'hébergement par un prestataire informatique qui assure également le développement des mises à jour, la formation des utilisateurs et l'assistance par téléphone.

- « **Poliville** » qui n'offre pas de fonctionnalités « web » mais qui communique avec Poliville web. Il s'agit du module Etat décrit ci-dessous et qui n'est pas inclus dans la prestation informatique précitée. Poliville a été développé par la DIV.

« Poliville Web » comporte trois volets :

- **Un site Internet** sur lequel les porteurs de projet remplissent leur demande de subvention. Ce portail correspond à la dématérialisation du formulaire COSA 12*156 « dossier commun de demande de subvention ».

- **Un module local** que les instructeurs utilisent pour récupérer les projets déposés sur le site internet. Ce module constitue une base de données des projets de la politique de la ville.

- **Un module Etat** réservé aux services de l'Etat. Ce module se présente sous la forme d'une base de données qui permet la récupération des projets et offre des fonctionnalités adaptées aux besoins des services déconcentrés : édition automatisée d'arrêtés, ventilation des projets selon la nomenclature du jaune budgétaire, suivi des enveloppes déléguées et de leur consommation, édition de tableaux de bord pour les comités de programmation. Ce module Etat est également installé dans 10 préfectures ne disposant pas de « Poliville Web ».

Poliville est actuellement déployé dans 29 préfectures, dont 19 utilisent la version Poliville Web. Plus de 300 collectivités territoriales de ces départements utilisent également Poliville, ainsi que les services déconcentrés de l'Etat.

Annexe 18 : Présentation et analyse du document de politique transversale « Ville »

Le document de politique transversale de la Ville a pour vocation d'exprimer la nature interministérielle de la politique de la ville. Il rassemble les crédits spécifiques des programmes Ville et les crédits des programmes de droit commun.

Le DPT Ville est composé de 24 programmes de droit commun relevant de 10 missions de l'Etat et des deux programmes « Ville » (147 et 202) de la mission « *Ville et logement* » dont les actions sont spécifiques aux quartiers défavorisés.

Au-delà des moyens spécifiques de la politique de la ville (1,18 Md€ de CP pour les deux programmes Ville), les autres ministères concourent à la politique de la ville, selon les données de ce DPT pour 2007, à hauteur de 2,55 Md€ de CP.

Evaluation des crédits budgétaires consacrés à la politique transversale			
<i>(en millions d'euros)</i>			
	2005	2006	2007
	CP	CP	CP
TOTAL des 2 programmes Ville	883.9	1026.2	1181
TOTAL des autres missions	1658.8	2609.6	2554
TOTAL des crédits budgétaires	2542,7	3635,8	3735
<i>Source : Document de politique transversale pour 2007</i>			

Après une très forte augmentation en 2006, les crédits de paiement consacrés à la politique de la ville sur les programmes de droit commun ont diminué de 55 millions d'euros entre 2006 et 2007 (- 2,15 %).

Les crédits de paiement des deux programmes Ville ont augmenté de 155 millions d'euros en 2007, soit une progression de 15 %.

Outre les dispositifs financés par des crédits budgétaires, le DPT Ville permet également de prendre la mesure des différents dispositifs mis en œuvre par les allègements d'impôts et de cotisations sociales dans les ZFU, par la dotation de solidarité urbaine, la contribution de la Caisse des dépôts et consignations et l'Union Européenne.

Participations à la politique de la ville	Evaluation pour 2007 en M€
Crédits budgétaires	3 735
DSU	879,5 (2006)
Exonérations fiscales et sociales	237 M€ +336 M€
Fonds européens	222
Contribution CDC	1 900

Source : Document de politique transversale pour 2007

I- Appréciation de la qualité de l'information contenue dans le DPT

A. Les critiques portées sur les anciens « jaunes budgétaires »

Depuis 1991, l'ensemble des montants et des utilisations des crédits consacrés à la politique des villes et au développement urbain sont retracés dans des états récapitulatifs de l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain.

Ces documents ont été critiqués dans le rapport public de la Cour des comptes de 1995, et dans le rapport public particulier sur la politique de la ville, il est noté que les défauts de ce document ont perduré, jusqu'en 2001. Dans ce rapport, les améliorations de la présentation du « jaune » 2002 sont jugées encore insuffisantes par la Cour.

La Cour estime le document peu fiable :

« L'insuffisance des systèmes de suivi financier rend très difficile l'élaboration d'un document bien renseigné. Il n'est donc pas possible actuellement de donner un chiffre précis et incontestable du montant des crédits publics affectés à la politique de la ville ni pour l'ensemble des acteurs publics, ni même pour le seul Etat. »

Dans le rapport d'information au Sénat sur le « bilan et les perspectives d'avenir des politiques conduites envers les quartiers en difficulté depuis une quinzaine d'années » de novembre 2006, la mission d'information estime que le bilan dressé par la Cour des comptes sur les documents budgétaires récapitulatifs de l'effort financier en faveur de la ville reste d'actualité.

B. Les apports du DPT Ville

Selon l'article 128 de la loi de finances rectificative pour 2005, le Gouvernement présente sous forme d'annexes générales au projet de loi de finances de l'année des documents de politique transversale relatifs à des politiques publiques interministérielles dont la finalité concerne des programmes n'appartenant pas à la même mission.

Le PLF 2007 a été accompagné pour la première fois d'un DPT Ville. La DIV a joué un rôle de chef de file dans l'élaboration de ce DPT.

Le DPT doit permettre d'apprécier la multiplicité et la convergence des actions.

Comme tous les DPT, le DPT Ville comporte les éléments suivants :

- Une présentation de la politique transversale

La présentation de la politique transversale définit les finalités de la politique de la ville, son cadre d'intervention, son pilotage et ses moyens d'intervention.

Le DPT donne la liste des programmes concourant à la politique transversale, et présente les actions de chaque programme au regard de la politique transversale.

- Une présentation de la stratégie qui a présidé au choix des objectifs et indicateurs de performance retenus pour la politique transversale

Pour la politique de la ville, le DPT reprend les 5 axes prioritaires définis par le CIV du 9 mars 2006.

- Un récapitulatif des programmes concourant à la politique transversale permettant de se référer aux PAP.

- Une présentation détaillée de l'effort financier consacré à la politique transversale et le mode de calcul et d'évaluation adoptés pour rendre compte de la contribution de chaque programme de l'Etat à la politique de la ville.

Il comprend en annexe,

- une présentation des allègements d'impôts et de cotisation sociale dans les zones franches urbaines.

- une présentation de l'effort financier de l'Etat en direction des collectivités territoriales : la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale.

- la contribution de la CDC à la rénovation urbaine et au développement économique des quartiers en difficulté

- le concours de financement de l'union européenne

- la géographie prioritaire de la politique de la ville

1) L'information financière

a) L'information financière sur les crédits de droit commun

Les montants des crédits présentés dans l'annexe financière sont recueillis auprès de chaque responsable de programme.

Il est précisé : « *les données fournies représentent toutefois dans la plupart des cas des évaluations, les crédits en question n'étant pas nécessairement identifiés dans chaque programme comme participant à la politique de la ville* ».

Dans son rapport précité, la mission d'information du Sénat s'interroge « *sur l'intérêt de poursuivre dans la voie d'une identification formelle des crédits consacrés aux quartiers sensibles autrement que par la mise en œuvre d'une géolocalisation des attributions de crédits quelle que soit leur origine administrative* ».

Sur les 24 programmes de droit commun inclus dans le DPT, 7 programmes ⁸ n'ont pas de crédits évalués pour la politique de la ville.

b) L'information financière sur les autres participations

A la différence des états récapitulatifs de l'effort financier consacré à la politique de la ville et au développement social urbain, le DPT ne présente plus la somme des crédits sous forme d'agrégat.

Les informations sont cependant fournies en annexe.

Le DPT ne contient pas d'information sur la contribution des collectivités locales.

2) Appréciation de la performance

Sur dix-huit objectifs du DPT, douze sont des objectifs de programmes de droit commun sur des territoires prioritaires assortis d'indicateurs.

a) Quatre indicateurs construits sur le programme 147 ont pour but d'apprécier le caractère incitatif des crédits du budget Ville.

Exemple 6-3 : Ecart entre le nombre d'emplois salariés existant en ZFU et celui constaté dans les unités urbaines correspondantes.

⁸ Développement des entreprises (134), Soutien de la politique de l'éducation nationale (214), Drogue et toxicomanie (136), Offre de soins et qualité du système de soins (171), Action en faveur des familles vulnérables (106), Transmission des savoirs et démocratisation de la culture (224), Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur (216).

b) Huit indicateurs sont construits sur une comparaison entre ZUS et unité urbaine correspondante.

Ces indicateurs permettent d'établir les résultats de la politique de la ville en ZUS :

Exemple : indicateur 1-1 : différentiel entre le taux de vacance des logements sociaux en ZUS et celui observé dans les unités correspondantes.

De même 5 indicateurs des programmes d'enseignement scolaire établissent des comparaisons entre ZEP-REP hors de ces zones :

Exemple : indicateur 13-5 : écart des taux de réussite au brevet en ZEP-REP /hors ZEP-REP et dans les réseaux « ambition-réussite » /hors réseau ambition-réussite.

c) Deux indicateurs sont construits sur une comparaison entre le montant des crédits alloués en ZUS sur le montant total des crédits alloués par le ministère.

Exemple : indicateur 15-1 : Part des montants affectés par le ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative à des actions en direction des habitants des ZUS, par rapport au montant total des aides attribuées par le ministère.

Le même indicateur existe pour les crédits d'éducation artistique et culturelle.

Quatre indicateurs établissent une comparaison entre les moyens alloués aux élèves dans les zones prioritaires.

Exemple indicateur 14-2 : Ecart des taux d'encadrement (nombre d'élèves par classe) entre ZEP-REP et hors ZEP-REP.

De même trois indicateurs établissent la part des habitants en ZUS bénéficiant d'une politique publique :

Exemple : indicateur 8-1 : Part des jeunes résidant en ZUS dans le total des jeunes bénéficiaires d'un contrat d'insertion dans la vie sociale.

Ces indicateurs permettent d'apprécier si les politiques de droit commun sont mobilisées prioritairement sur les quartiers défavorisés. Il serait utile de les généraliser à tous les crédits de droit commun.

Les objectifs et indicateurs mis au point dans le DPT constituent un progrès dans l'évaluation de la politique de la ville même si ce dispositif est incomplet puisqu'il ne permet pas de prendre la mesure de tous les crédits et de toutes les actions réalisées pour la politique de la ville.

II- Présentation des actions financées sur crédits budgétaires (crédits spécifiques et crédits de droit commun)

L'intervention de l'Etat en faveur des quartiers en difficulté et de leurs habitants est centrée sur cinq champs prioritaires, définis par le comité interministériel des villes du 9 mars 2006 et qui structurent la stratégie exposée dans le DPT.

1^{er} axe : Améliorer l'Habitat et le cadre de vie par la transformation urbaine des quartiers dégradés, par des opérations de démolition, de reconstruction, d'aménagement du cadre bâti et de réhabilitation des logements et rechercher l'équilibre social au sein des agglomérations.

La mise en œuvre de cet axe associe un des programmes Ville : rénovation urbaine (202), et deux programmes de droit commun : développement et amélioration de l'offre de logement (135), aide à l'accès au logement (109).

Rénovation urbaine (202) : ce programme vise à restructurer les quartiers où le cadre bâti est le plus dégradé.

Développement et amélioration de l'habitat (135) : ce programme participe à la mise en œuvre de la politique de la ville à plusieurs titres.

- il soutient le développement d'une offre équilibrée de logements sociaux sur l'ensemble du territoire (article 55 de la loi SRU),

- il permet une intervention sur l'habitat privé dans certains secteurs prioritaires de la politique de la ville (ANAH),

- il porte les dépenses en personnel de la DIV.

Aide à l'accès au logement (109) : un nombre important des ménages éligibles aux aides à l'accès au logement résident en ZUS (environ 800 000). Les actions mobilisées pour le compte de la politique de la ville sont les aides personnelles et l'accompagnement des publics en difficulté (subventions accordées aux associations).

2^{ème} axe : Favoriser le développement économique et l'accès à l'emploi.

La mise en œuvre de cet axe associe le programme d'équité sociale et territoriale et soutien (147), à trois programmes de droit commun : développement de l'emploi (133), accès et de retour à l'emploi (102), prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables (177).

Développement de l'emploi (133) : Les actions mobilisées qui contribuent à la politique de la ville sont la baisse du coût du travail pour faciliter le développement de territoires et de secteurs à forts potentiels d'emplois et la promotion d'activité. Les crédits évalués sur ce programme pour la politique de la ville sont constants entre 2006 et 2007.

Accès et retour à l'emploi (102) : ce programme vise à favoriser le retour à l'emploi des publics les plus fragiles. Son action dans le cadre du DPT concerne les chômeurs de longue durée, particulièrement nombreux en ZUS (aides aux entreprises recrutant des chômeurs de longue durée, offre de contrats aidés accordant des aides aux entreprises recrutant des chômeurs de longue durée, et ajustement des offres et demande d'emploi). Les crédits prévus pour 2007 sur ce programme sont en baisse de 60,9M € (-18 %).

Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables (177) : parmi les moyens d'intervention mobilisés dans les quartiers prioritaires, on peut citer l'appui social individualisé qui intervient en complément de l'ANPE.

3ème axe : Prévenir la délinquance et développer la citoyenneté.

La mise en œuvre de cet axe associe les programmes de droit commun de la police nationale (176), de la vie de l'élève (230), d'accès au droit et à la justice (101), de la protection judiciaire de la jeunesse (182), de l'administration pénitentiaire (107), de la gendarmerie nationale (152) et le programme Ville : « *Équité sociale et territoriale et de soutien* » (147).

Police nationale (176) : elle est compétente dans 680 ZUS. La mise en œuvre de ses actions se traduit par la participation de la police aux contrats locaux de sécurité et aux conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance et ses actions pour la prévention de la délinquance.

Vie de l'élève (230) : l'action mobilisée au titre de la politique de la ville est celle relative à la santé scolaire et à l'accompagnement des élèves.

Accès au droit et à la justice (101) : les actions mobilisées au titre de ce programme sont :

- Le développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité notamment pour les habitants des territoires relevant de la politique de la ville (conseils départementaux de l'accès au droit, maisons de la Justice et du droit) ;

- L'aide aux victimes ;

- La médiation familiale et lieux neutres de rencontre parents-enfants.

Protection judiciaire de la jeunesse (182) : la protection judiciaire de la jeunesse est un acteur important de la politique de la ville dans le cadre des dispositifs de prévention de la délinquance et d'action éducatives au niveau national et local (réseau judiciaire de proximité, contrats locaux de sécurité et de prévention de la délinquance).

Administration pénitentiaire (107) : l'action mobilisée dans le cadre de la politique de la ville est l'accompagnement et la réinsertion des personnes placées sous main de justice.

Gendarmerie nationale (152) : 71 ZUS et 106 contrats de ville sont dans sa zone de compétence.

4^{ème} axe : Promouvoir la réussite éducative et l'égalité des chances.

La mise en œuvre de cet axe associe les programmes d'équité sociale et territoriale et de soutien (147), d'enseignement scolaire du premier degré (140) et du second degré (141), de vie de l'élève (230), du sport (219), de la transmission des savoirs et de la démocratisation de la culture (224), de la jeunesse et de la vie associative (163), de l'accueil des étrangers et de l'intégration (104).

Enseignement scolaire public du premier et du second degré (140) et (141) : la contribution de ce programme est celle de la politique d'éducation prioritaire du ministère de l'Education nationale. La politique d'éducation prioritaire (classes moins nombreuses, mesures spécifiques accordées au personnel des établissements) a pour but de prévenir les difficultés et d'améliorer les résultats scolaires des élèves dont 80 % sont originaires d'une ZUS.

Vie de l'élève (230) : l'action mobilisée au titre de la politique de la ville est celle relative à la santé scolaire et à l'accompagnement des élèves.

Jeunesse et vie associative (163) : les actions mobilisées au titre de la politique de la ville sont la promotion des actions en faveur de la jeunesse, le développement de la vie associative, la promotion des actions en faveur de l'éducation populaire et la promotion de l'animation et de l'encadrement associatif.

Accueil des étrangers et intégration (104) : L'action mobilisée est celle relative à l'intégration.

5^{ème} axe : Améliorer la prévention et l'accès à la santé.

La mise en œuvre de cet axe concerne le programme de santé publique et de prévention (204). L'ensemble des actions du programme concourt pour partie à la politique de la ville, et notamment l'action relative au pilotage de la politique de santé publique avec la mise en place des « *Ateliers santé ville* » dans le cadre des contrats de ville.

III- Les autres financements de la politique de la ville

1) Les allègements d'impôts et de cotisations sociales dans les ZFU

On compte 100 zones franches urbaines depuis le 1^{er} août 2006.

Le régime d'exonérations fiscales et sociales de ce dispositif varie en fonction de la date d'installation en ZFU de l'entreprise bénéficiaire et du nombre de ses effectifs. A l'issue de la période d'exonération de cinq ans à taux plein, l'entreprise bénéficie d'une sortie progressive de l'ensemble des exonérations à l'exception de la taxe foncière.

Régime de l'aide	Estimation du coût pour l'Etat en 2007 en M€
Exonération de taxe professionnelle	56 M€
Exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties	11 M€
Exonération d'impôt sur les bénéfices (IS, IR)	170 M€
Exonération de cotisations sociales patronales de sécurité sociale, de cotisations au FNAL et de versement transport	333 M€
Exonération de cotisations sociales personnelles maladie-maternité	Donnée non disponible
Total	570 M€

2) La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)

Cf. les développements sur cette dotation dans le corps du rapport.

3) La contribution de la Caisse des dépôts et consignations à la rénovation urbaine et au développement économique des quartiers en difficultés

Interventions de la CDC	Evaluation des crédits pour 2007
Crédits d'ingénierie pour les projets urbains	25 M€
Participation à l'ANRU	4 M€
Investissements immobiliers	55 M€
Développement économique + actions dans le cadre du fonds de cohésion sociale	7 M€+ 5 M€
Développement numérique	4 M€
Prêts projets urbains	300 M€
Prêts renouvellement urbain	1500 M€
Total	1900 M€

4) Les concours financiers de l'Union Européenne

L'Union européenne est un partenaire financier de la politique de la ville au titre des fonds structurels. Les volumes de crédits européens qui viennent abonder les financements des contrats de ville en 2006 sont évalués à 222 M€ pour 2007.

Concours de l'Union européenne	Crédits 2007 en M€
Programmes régionaux objectif 1 : L'objectif 1 a pour but le développement et l'ajustement de régions souffrant de retard structurel (DOM, Corse, et le Hainault français). Il fait intervenir le FEDER et le FSE.	43 M€
Programmes régionaux objectif 2 : L'objectif 2 doit permettre la reconversion économique et sociale des zones en difficultés structurelles. Cofinancement par le FEDER et le FSE.	136 M€
Programme national objectif 3 : Il est cofinancé exclusivement par le FSE et sert à adapter et à moderniser les politiques d'éducation, de formation et d'emploi.	21 M€
Programme d'initiative communautaire (PIC) URBAN 2 : Ce programme recherche le développement urbain durable de sites confrontés à des problèmes socio-économiques et urbains particuliers.	17,4 M€
Programme d'initiative communautaire (PIC) EQUAL : Ce PIC est dédié à la promotion des nouvelles pratiques de lutte contre les discriminations et les inégalités liées au marché du travail.	4,6 M€
Total	222 M€

2007 sera la première année de la nouvelle période de programmation européenne qui entraînera un profond remaniement des dispositifs existants dans un contexte de décre de volume des fonds structurels européens.

Evaluation des crédits consacrés à la politique transversale (en CP / en M€)

	2005	2006	2007
147 Equité sociale et territoriale et soutien	657,3	793,2	795
202 Rénovation urbaine	226,6	233	386
102 Accès et retour à l'emploi	188,3	338,7	277,8
133 Développement de l'emploi	8,1	9,9	9,9
135 Développement et amélioration de l'offre de logement	270,3	185,6	168,4
109 Aide à l'accès au logement		690	664
101 Accès au droit et à la justice	11,5	16,4	16,6
182 Protection judiciaire de la jeunesse	16,0	19,0	19,3
107 Administration pénitentiaire	2,0	2,0	2,1
176 Police nationale	524,2	538,6	565,2
152 Gendarmerie nationale	9,7	23,8	24,4
140 Enseignement scolaire public premier degré	228,4	316,8	319,8
141 Enseignement scolaire public du second degré	171,8	194	195,8
230 Vie de l'élève	162,5	198,0	216,6
104 Accueil des étrangers et intégration	36,7	36,7	36,7
204 Santé publique et prévention	2,8	2,8	2,8
177 Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	5,2	4,8	4,8
219 Sport	2,4	6,4	8,4
163 Jeunesse et vie associative	18,8	26,0	21,4
TOTAL des 2 programmes Ville	883,9	1026,2	1181
TOTAL des autres missions	1658,8	2609,6	2554
TOTAL de la politique transversale	2542,7	3635,8	3735

Correspondance des objectifs DPT et PAP

Objectifs du DPT	Programmes	Objectifs du PAP
1	202 Rénovation urbaine	1
2	202 Rénovation urbaine	3
3	202 Rénovation urbaine	4
4	202 Rénovation urbaine	2
4	135 Développement et amélioration de l'offre de logement	3
5	135 Développement et amélioration de l'offre de logement	2
6	147 Equité sociale et territoriale et soutien	1
6	133 Développement de l'emploi	1
7	Accès et retour à l'emploi	4
8	Accès et retour à l'emploi	5
9	Police nationale	1
10	Vie de l'élève	1
11	147 Equité sociale et territoriale et soutien	3
12	Accès au droit et à la justice	3
13	147 Equité sociale et territoriale et soutien	2
13	Enseignement scolaire public du 1 ^{er} degré	2
13	Enseignement scolaire public du 2d degré	2
14	Enseignement scolaire public du 1 ^{er} degré	2
14	Enseignement scolaire public du 2d degré	2
14	Vie de l'élève	4
15	Sport	1
16	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	3
18	Santé publique et prévention	5

**Annexe 19 : La structure de l'indice synthétique pris en compte
au titre de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale
(DSU-CS)**

Critère retenu	Pondération
Ecart relatif du potentiel fiscal par habitant à la valeur moyenne de référence pour les communes de 10 000 habitants et plus	45 %
Ecart relatif entre la part de logements sociaux dans le parc total de logements et la valeur moyenne de référence pour les communes de 10 000 habitants et plus	15 %
Ecart relatif entre la proportion de bénéficiaires de l'aide au logement (conjoint et personnes à charge inclus) dans le nombre total de logements de la commune et la valeur moyenne de référence pour les communes de 10 000 habitants et plus	30 %
Ecart relatif entre le revenu moyen par habitant et la valeur moyenne de référence pour les communes de 10 000 habitants et plus	10 %

Source : DGCL

Annexe 20 : Synthèse des rapports sur l'utilisation des crédits pour des actions de développement social urbain par les communes des départements du Pas-de-Calais⁹, du Rhône et de la Somme bénéficiaires de la DSU¹⁰

L'article L. 2334-19 du code général des collectivités territoriales dispose que « le maire d'une commune ayant bénéficié, au cours de l'exercice précédent, de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale présente au conseil municipal, avant la fin du deuxième trimestre qui suit la clôture de cet exercice, un rapport qui retrace les actions de développement social urbain entreprises au cours de cet exercice et les conditions de leur financement ».

I. Le département du Pas-de-Calais

Communes du Pas-de-Calais bénéficiaires de la DSU en 2005

Commune	Population INSEE	Population en ZUS	Population en ZFU	Indice synthétique DSU	Rang DSU	Garantie DSU	Dotation DSU
CALAIS	78 170	20624	15310	1,436865	05	0	3 662 582
LIEVIN	33 943	13674	0	1,848395	2	0	2 568 273
BOULOGNE-SUR-MER	45 508	7005	0	1,458969	1	0	2 109 207
LENS	36 823	8214	0	1,59828	5	0	2 039 570
AVION	18 422	4668	0	1,88646		0	1 566 132
ARRAS	43 566	8182	0	1,250992	48	0	1 478 401
BRUAY-LA-BUISSIÈRE	24 552	5101	0	1,627575	8	0	1 456 854

⁹ Ces rapports ont été transmis à la Cour par la direction générale des collectivités locales.

¹⁰ La Cour n'a pas pu, du fait des délais de cette enquête, réaliser un travail équivalent sur la totalité des rapports DSU de Seine-Saint-Denis.

Commune	Population INSEE	Population en ZUS	Population en ZFU	Indice synthétique DSU	Rang DSU	Garantie DSU	Dotation DSU
HENIN-BEAUMONT	25 610	3755	4582	1,387376	37	0	1 053 614
CARVIN	17 891	4390	0	1,657779	9	0	1 025 631
OIGNIES	10 587	0	0	2,00913	4	0	953 607
MERICOURT	11 819	0	0	1,839553	3	0	949 398
MONTIGNY-EN-GOHELLE	10 638	2727	2257	1,994721	5	0	916 903
SALLAUMINES	10 748	2226	0	2,017573	3	0	907 711
OUTREAU	15 442	0	0	1,662512	8	0	900 012
BULLY-LES-MINES	12 157	2223	0	1,736151	9	0	862 260
ROUVROY	9 119	1001	0	2,330004	2	0	853 542
NOEUX-LES-MINES	12 069	0	0	1,74628	4	0	804 386
LONGUENESSE	13 292	0	0	1,643699	3	0	789 130
SAINT-OMER	16 595	0	0	1,41774	23	0	779 657
MAZINGARBE	7 524	2118	0	2,025461	5	0	741 600
PORTEL	10 866	6212	0	1,631779	5	0	730 692
BETHUNE	28 522	5282	0	1,177164	36	0	707 098
AUCHEL	11 525	853	0	1,684591	3	0	696 260
HOUDAIN	7 832	2634	0	1,88598	0	0	677 678
BERCK	15 011	0	0	1,130226	06	0	592 618

Commune	Population INSEE	Population en ZUS	Population en ZFU	Indice synthétique DSU	Rang DSU	Garantie DSU	Dotation DSU
HARNES	13 797	5664	0	1,496733	0	0	577 563
BILLY-MONTIGNY	8 449	0	0	2,072381	9	0	571 675
MARLES-LES-MINES	6 137	945	0	2,109722	6	0	564 912
GRENAY	6 427	0	0	2,504383	1	0	557 411
SAINT-NICOLAS	5 734	3574	0	1,78104	3	0	555 402
COURRIERES	10 682	1361	1564	1,653445	0	0	488 516
HAILLICOURT	5 071	1771	0	1,978252	0	0	485 909
DIVION	7 218	0	0	2,020623	6	0	451 407
BARLIN	7 996	0	0	2,084326	8	0	450 250
FOUQUIERES-LES-LENS	6 939	0	0	2,029007	3	0	445 511
ETAPLES	11 316	0	0	1,316445	83	0	405 141
SAINS-EN-GOHELLE	6 123	0	0	2,026379	4	0	390 097
HERSIN-COUPIGNY	6 544	0	0	1,981949	7	0	373 158
LEFOREST	6 776	0	0	1,917908	6	0	369 801
LIBERCOURT	8 897	0	0	1,926581	5	0	364 711
SAINT-MARTIN-BOULOGNE	11 820	0	0	1,244621	53	0	357 140
NOYELLES-SOUS-LENS	7 393	0	0	1,854231	4	0	348 200
AIRE-SUR-LA-LYS	10 011	0	0	1,304769	93	0	326 219

Commune	Population INSEE	Population en ZUS	Population en ZFU	Indice synthétique DSU	Rang DSU	Garantie DSU	Dotation DSU
CALONNE-RICOUART	6 039	0	0	1,981815	8	0	325 399
LOOS-EN-GOHELLE	7 080	0	0	1,793214	2	0	226 549
GUINES	5 289	0	0	1,714807	0	0	204 606
OYE-PLAGE	5 961	0	0	1,526693	8	0	189 021
SAINT-ETIENNE-AU-MONT	5 028	0	0	1,702207	2	0	188 942
WINGLES	8 728	0	0	1,603215	0	0	184 775
DOURGES	5 704	0	0	1,742842	6	0	153 246
VENDIN-LE-VIEIL	6 849	0	0	1,647606	1	0	151 595
COURCELLES-LES-LENS	6 144	0	0	1,673389	6	0	150 589
ISBERGUES	9 968	0	0	0,993254	85	0	92 529
DESVRES	5 260	0	0	1,476899	04	0	70 930
BEUVRY	9 397	0	0	1,415739	139	0	211 666
NOYELLES-GODAULT	5 569	0	0	1,496642	01	0	51 853

Source : DGCL

Nombre de rapports :

En 2005, 59 communes sont bénéficiaires de la DSU dans le département du Pas-de-Calais.

Sur ces 59 communes, 4 communes n'ont pas transmis de rapport à la préfecture (Béthune, Méricourt, Sains-en-Gohelle, Saint-Etienne-au-Mont).

Date de la délibération en conseil municipal :

Les 46 délibérations sur 55 ont eu lieu avant la fin du mois de juin 2006.

Nature des actions entreprises :

L'article L. 2334-19 prévoit « *un rapport qui retrace les actions de développement social urbain* ».

Pour plusieurs communes, le rapport fait état de l'emploi de la DSU sans se limiter aux actions de développement social urbain :

- commune d'Aire-sur la-Lys : emploi d'une part de la DSU au remboursement de la dette,
- commune de Coulogne : renforcement de la capacité d'autofinancement de la commune,
- commune de Rang-du-Fliers : enfouissement des réseaux.

Les actions présentées comme du développement social urbain sont très hétérogènes :

- actions en faveur de la jeunesse et des sports, centres de loisir : 22 rapports sur 55
- actions en faveur de la prévention de la délinquance : 5 rapports sur 55
- actions en faveur de l'emploi, de l'insertion, de la formation : 6 rapports sur 55
- actions en faveur de la culture : 14 rapports sur 55
- actions en faveur des quartiers : 4 rapports sur 55
- services de garderie et de restauration scolaire : 14 rapports sur 55
- aménagement de la voirie urbaine (trottoirs, éclairage, sécurité routière) : 15 rapports sur 55
- aménagement des écoles et des bâtiments communaux : 20 rapports sur 55

Conditions de financement :

Sur 55 communes, 37 font apparaître le montant total des actions entreprises en distinguant la part financée par la DSU et la part financée sur des fonds propres de la commune.

8 communes sur 55 ne font pas apparaître le montant total des actions entreprises. Sur les 47 communes restantes, 10 communes détaillent l'utilisation à 100% de la DSU sans faire apparaître la part de cofinancement sur des fonds propres.

II. Le département du Rhône

Communes du Rhône bénéficiaires de la DSU en 2005

Nom commune	Population INSEE	Population en ZUS	Population en ZFU	Indice synthétique DSU	Rang DSU	Garantie DSU	Dotation DSU
VAULX-EN-VELIN	39 466	26677	23964	1,765827	2	0	5 156 844
VENISSIEUX	56 487	23114	20620	1,431513	10	0	3 554 108
RILLIEUX-LA-PAPE	28 740	18446	18082	1,491698	2	0	2 782 191
VILLEURBANNE	127 299	14555	0	1,134715	94	0	2 410 341
VILLEFRANCHE-SUR-SAONE	31 213	7865	0	1,332718	68	0	1 109 451
GIVORS	18 562	4157	0	1,455735	3	0	815 941
BRON	38 058	13845	0	1,118432	24	0	781 559
SAINT-FONS	15 730	7815	0	1,376237	42	0	736 264
SAINT-PRIEST	41 213	14380	0	1,091963	63	0	710 361
OULLINS	25 478	2533	0	1,111855	35	0	554 904
TARARE	10 638	0	0	1,329263	73	0	376 899
DECINES-CHARPIEU	24 324	3215	0	1,001649	76	0	244 385
MEYZIEU	28 238	2150	0	0,961764	39	0	211 914

Nom commune	Population INSEE	Population en ZUS	Population en ZFU	Indice synthétique DSU	Rang DSU	Garantie DSU	Dotation DSU
ALUIRE-ET-CUIRE	41 667	0	0	0,923548	85	0	189 695
GLEIZE	8 351	1397	0	1,518161	3	0	140 333
PIERRE-BENITE	10 015	4670	0	0,993641	84	0	105 675
BRIGNAIS	11 294	1 474	0	0,923223		0	50 351

Source : DGCL

Nombre de rapports :

En 2005, 17 communes sont bénéficiaires de la DSU dans le département du Rhône.

Sur ces 17 communes, 10 communes n'ont pas transmis la délibération de leur conseil municipal sur l'emploi de la DSU : Vaulx-en-Velin, Givors, Saint-Fons, Saint-Priest, Tarare, Meyzieu, Brignais, Pierre-Bénite, Gleize et Bron.

Il faut cependant noter qu'à la suite du courrier de la préfecture du 15 novembre 2006 demandant aux communes la transmission des rapports, les communes de Pierre-Bénite et de Gleize ont transmis quelques éléments financiers relatifs à l'emploi de la DSU, et la commune de Bron a transmis une délibération de son conseil municipal relative au programme des actions pour l'année 2005 dans le cadre du contrat de ville 2000-2006.

Sur 17 communes bénéficiaires de la DSU, 7 ont transmis à la préfecture la délibération du conseil municipal prévue par l'article L. 2334-19 du CGCT.

Date de la délibération en conseil municipal :

Seules les villes Rillieux-la Pape, Villeurbanne, Caluire-et-Luire ont présenté leur rapport DSU en conseil municipal avant juillet 2006.

Nature des actions entreprises :

Deux approches différentes apparaissent quant à l'emploi de la DSU :

1) Une partie des communes retrace les actions menées en direction des quartiers prioritaires.

Villeurbanne retrace les actions réalisées par la ville dans le cadre du contrat de ville dans les quartiers prioritaires.

Rillieux-la-Pape : « *La commune a choisi de faire figurer dans ce bilan les actions spécifiques développées au sein des quartiers de la Ville Nouvelle.* »

Pierre-Bénite : « *Il est tout a fait évident que la DSU vient conforter une action soutenue de la ville dans la quartier de la Haute-Roche.* »

2) Une autre partie des rapports traduit le caractère libre d'emploi de la DSU :

Oullins : « *La DSU participe à l'amélioration des conditions des habitants et permet de mener des actions de solidarité sur l'ensemble du territoire* ». A titre d'exemple, il est précisé dans les actions menées : « *Adaptation des espaces publics : tous quartiers* »

Vénissieux : « *Cette recette a contribué à l'équilibre global de la section de fonctionnement du budget 2005.* »

Les actions présentées comme du développement social urbain sont hétérogènes :

- actions en faveur de la jeunesse et des sports, centres de loisir : 5/7
- actions en faveur de la prévention de la délinquance : 3/7
- actions en faveur de l'emploi, de l'insertion, de la formation : 6/7
- actions en faveur de la culture : 5/7
- actions en faveur des quartiers : 7/7
- actions en faveur de la santé : 4/7

- services de garderie et de restauration scolaire : 3/7
- aménagement urbain : 5/7
- aménagement des écoles et des bâtiments communaux : 3/7

Conditions de financement :

Sur 7 rapports, seul le rapport de la ville de Décines-Charpieu, présente le cofinancement des actions de développement social urbain en indiquant pour chaque action la part de DSU, le complément de la commune et les autres ressources.

5 autres rapports globalisent le financement par la ville.

Enfin le rapport de la ville de Villefranche ne présente pas les conditions de financement de l'action.

III. Le département de la Somme

Communes de la Somme bénéficiaires de la DSU en 2005

Commune	Population INSEE	Population en ZUS	Population en ZFU	Indice synthétique DSU	Rang DSU	Garantie DSU	Dotation DSU
AMIENS	139 210	30 930	14 689	1,248171	250	0	4 432 465
ABBEVILLE	25 439	5 632	0	1,304364	194	0	960 231
ALBERT	10 380	0	0	1,243066	256	0	336 478
CORBIE	6 452	0	0	1,542293	83	0	156 403

Source : DGCL

Nombre de rapports :

En 2005, 4 communes sont bénéficiaires de la DSU dans le département de la Somme. Albert, Corbie et Abbeville ont transmis la copie de la délibération du conseil municipal sur la présentation du rapport DSU. Pour Amiens, le document transmis est le rapport d'activité 2005 de la ville au titre des actions de développement social urbain. Les deux délibérations ont été prises dans les délais.

Nature des actions entreprises :

La ville d'Albert a réalisé des travaux sur divers sites sportifs et l'aménagement d'un site pour accueillir les foires et les marchés.

La ville de Corbie a réalisé des actions en faveur des enfants, de la petite enfance à l'adolescence. (Halte garderie, activités périscolaires, classe de montagne...).

La ville d'Abbeville inscrit dans le rapport DSU les actions d'investissement d'accompagnement et d'aménagement urbain, et en fonctionnement des actions inscrites dans le contrat de ville 2004 et 2005 (sport, santé, insertion, culture).

Enfin, la ville d'Amiens présente l'ensemble des actions de développement social urbain de la ville : les actions vers les enfants, la jeunesse, son programme local de santé, son plan local pour l'insertion et l'emploi, les actions menées au titre du contrat de ville. Ce document ne semble pas avoir été établi en lien avec la part de DSU reçue par la commune.

Conditions de financement :

Les villes d'Albert et d'Amiens ne précisent pas le détail des cofinancements des actions. La ville de Corbie fait apparaître la part communale sur le montant total de l'action. Seule la ville d'Abbeville fait apparaître le cofinancement de chaque action, entre la part DSU, la part du budget communal, et les autres ressources.

Synthèse

La mise en œuvre effective des dispositions de l'article L. 2334-19 CGCT est difficile en l'état.

Ces difficultés se retrouvent dans le nombre de rapports transmis. Par exemple, dans le département du Rhône, malgré une relance de la préfecture, seulement 7 rapports sur 17 ont été établis.

Les actions présentées au titre du développement social urbain sont par ailleurs d'une grande hétérogénéité, ce qui rend l'exploitation des rapports difficile.

L'article L. 2334-19 du CGCT prévoit que le rapport retrace les conditions de financement des actions réalisées. Cette exigence, assez bien respectée dans le département du Pas-de-Calais, (37 rapports sur 55) , n'est remplie que par un seul rapport pour les départements du Rhône et de la Somme.

Ces rapports pourraient représenter une source d'information précieuse pour connaître les actions réalisées au titre de la politique de la ville à l'aide des crédits de droit commun des communes. Cependant, en l'absence de définition précise des actions relevant du développement social urbain, il paraît difficile d'apprécier l'effort réalisé dans le domaine de la politique de la ville au niveau communal à partir de données aussi hétérogènes.

Annexe n° 21 : Les associations bénéficiaires de subventions de l'Etat au titre de la politique de la ville et rencontrées par les rapporteurs de la Cour dans le Rhône, en Seine-Saint-Denis et dans la Somme

Date de création	Objet associatif	Nombre de salariés	Budget	Subventions au titre de la politique de la ville en 2006
Associations rencontrées à Clichy-sous-Bois et Montfermeil				
2004	Faciliter l'intégration d'une communauté d'origine étrangère	1 emploi aidé pour 6 mois 5 bénévoles	3 500 € (2006)	1 250 €
1980	Améliorer les conditions de vie des immigrés et assurer leur promotion sociale. Lutter contre toute forme de discrimination	3 salariés 8 bénévoles	332 383 €	25 116 €
1997	Créer des emplois pour les personnes en difficultés et améliorer le cadre de vie dans le quartier	30 salariés : -12 CDI -18 CDD	593 021 € (prévision)	49 000€
1988	Insérer les femmes immigrées dans la société française	13 salariés, dont 10 en CDI	333 862 € (prévision)	47 000 €
1999	Mettre en place des projets pédagogiques et éducatifs pour les jeunes en difficulté scolaire	8 bénévoles	27 013 € (prévision)	10 800 €

Date de création	Objet associatif	Nombre de salariés	Budget	Subventions au titre de la politique de la ville en 2006
Associations rencontrés à Vaulx-en-Velin				
1981	Assurer des services pour les résidents du quartier : - halte-garderie, - activités péri-scolaires, soutien scolaire -activités culturelles pour les adultes	45 salariés dont 10 à temps plein	1 313 136 € (2006)	45 000 €
1990	Soutenir la vie associative	8 salariés 37 bénévoles	204 917 € (2006)	15 000 €
1998	Donner le goût des sciences. Assurer la gestion d'une salle de découverte scientifique	7 salariés 1 bénévole	333 347 € (2006)	20 000 €
1961	Proposer des activités culturelles et sportives	6 salariés 2 contrats aidés 14 vacataires 100 bénévoles	603 944 € (2006)	18 000 €
Associations rencontrées à Amiens				
1978	Valoriser les cultures issues de l'immigration et la promotion des relations interculturelles	7 salariés permanents	341 123 € (prévision)	14 040 €
1973	Réaliser des actions en faveur de la prévention, de l'insertion, de la réussite éducative	39 salariés permanents 22 bénévoles	2 109 099 € (2005)	14 885 €
1994	Faire vivre le quartier	10 salariés permanents 60 bénévoles	390 434 € (prévision)	23 000 €

Date de création	Objet associatif	Nombre de salariés	Budget	Subventions au titre de la politique de la ville en 2006
1994	Accompagner la création de films et mettre en œuvre des ateliers de pratique audiovisuelle	5 salariés 6 bénévoles	67 199 € (prévision)	5 000 €

Les objets associatifs ont été synthétisés à partir des statuts transmis à la Cour. Les données sur les effectifs et les subventions émanent des préfetures.

**Annexe n° 22 : Les périodes de versement des subventions de l'Etat
aux associations intervenant dans le domaine de la politique de la ville
en Seine-Saint-Denis**

CREDITS FONCTIONNEMENT	DE	2002	2003	2004	2005	2006
FIV (Hors contractualisation)		<i>Entre le 21 février et le 18 décembre</i>	<i>Entre le 1^{er} juillet et le 24 décembre</i>	<i>Entre le 12 mai et le 23 décembre</i>	<i>Entre le 7 juillet et le 29 décembre</i>	<i>Entre le 2 août et le 18 décembre</i>
VVV		<i>Entre le 2 avril et le 9 décembre</i>	<i>Entre le 14 avril et le 12 novembre</i>	<i>Entre le 4 mai et le 6 décembre</i>	<i>Entre le 25 avril et le 27 décembre</i>	<i>Entre le 10 avril et le 1^{er} décembre</i>
ASV		<i>Entre le 13 septembre et le 10 octobre</i>	<i>Le 12 décembre</i>	<i>Entre le 17 septembre et le 20 décembre</i>	<i>Entre le 14 novembre et le 1^{er} décembre</i>	<i>Entre le 6 décembre et le 15 décembre</i>
Contrats de ville		<i>Entre le 4 juillet et le 18 décembre</i>	<i>Entre le 12 juin et le 23 décembre</i>	<i>Entre le 10 mai et le 20 décembre</i>	<i>Entre le 11 avril et le 29 décembre</i>	<i>Entre le 4 avril et le 6 décembre</i>
GPV		<i>Entre le 4 septembre et le 9 décembre</i>	<i>Entre le 17 septembre et le 24 décembre</i>			

Source : préfecture de Seine-Saint-Denis

Annexe n° 23 : Les processus d’instruction des demandes de subvention dans les trois départements visités au cours del’enquête

Dans le Rhône

1. L’instruction sur le fond est confiée aux services de l’Etat dont la compétence leur permet d’apprécier les enjeux et les moyens prévus pour mener à bien les actions proposées. Pour ce faire, les services sont conviés par les chefs de projets comandatés par l’Etat et les collectivités à des réunions dans les communes préalablement aux réunions de programmation proprement dites qui ont lieu à la préfecture sous la présidence du préfet délégué pour l’égalité des chances.

2. Les listes de projets sont adressées par les communes à la préfecture accompagnées de fiches descriptives des actions nouvelles ou reconduites (accompagnées des bilans de l’année précédente) pour être saisies dans Poliville (2070 actions en 2007)

3. Les réunions de programmation se déroulent habituellement pendant un mois et demi entre le début février et la mi-mars (en 2007 au mois de mars en raison de la rédaction des CUCS qui mobilisaient les mêmes partenaires) avec la participation des maires ou adjoints délégués, des chefs de projet et agents de développement, des services de l’Etat concernés par les thèmes de la politique de la ville, des collectivités partenaires du CUCS (Région, Département Communauté urbaine de Lyon et communauté de communes de Villefranche). Ces réunions permettent d’échanger entre partenaires sur les actions qui soulèvent des problèmes soit de contenu soit de compétence des collectivités sollicitées.

4. Une proposition de programmation est faite par la préfecture dans Poliville à partir des observations recueillies lors des réunions de programmation.

5. Ces propositions sont adressées aux services instructeurs de l’Etat qui permettent de valider ou d’ajuster la participation de l’Etat sur les crédits de politique de la ville ou les crédits des services déconcentrés et de vérifier que l’ensemble de la programmation est bien ajusté à la dotation annoncée.

6. La programmation par commune est notifiée à chaque maire et aux EPCI pour leur propre territoire.

7. La phase de gestion est engagée avec l’envoi des listes d’actions programmées à chaque service instructeur (DRAC, DRDJS, DDTEFP, DDASS) qui annonce au porteur le montant de la subvention retenue et lui demande un dossier complet en vue de l’engagement et du mandatement de la subvention.

Dans la Somme

1. L’appel à projets est lancé conjointement par les trois partenaires du contrat auprès des différentes structures.

2. La réception des projets est centralisée par les services d’Amiens Métropole.

3. Les projets sont transmis à la DDE de la Somme qui centralise le résultat de l'appel à projets pour l'Etat.

4. La DDE de la Somme transmet les projets aux différents délégués territoriaux et thématiques concernés.

5. Les auditions partenariales des porteurs de projets sont organisées, elles regroupent les représentant territoriaux et thématiques des trois financeurs.

6. La DDE de la Somme centralise les avis sur les projets et les propositions de financement des différents délégués territoriaux et thématiques,

7. Un groupe de travail inter-services de l'Etat (GTIS) est réuni, il regroupe sous la présidence du chef de projet de l'Etat les délégués territoriaux et thématiques. Les points de vue sont confrontés et les arbitrages rendus.

8. La proposition de programmation de l'Etat qui découle du GTIS est présentée à Amiens Métropole et au Conseil général de la Somme, au cours d'un comité stratégique. Une programmation partagée est alors arrêtée.

En Seine-Saint-Denis

Le processus distingue subventions d'investissement et subventions de fonctionnement :

Subventions de fonctionnement :

A réception des demandes de subvention, les avis des services de l'Etat et des collectivités territoriales sont sollicités.

S'agissant de l'enchaînement comités techniques-comités de programmation, des modalités spécifiques d'organisation existent dans les différents arrondissements. Un tableau de programmation est dressé, déclenchant la mise en paiement des dossiers. Un effort d'harmonisation des processus de programmation a été mis en œuvre à l'occasion de la préparation des CUCS.

Subventions d'investissement :

Ces subventions sont, selon les cas, directement instruites par la DDE ou traitées dans le cadre des comités techniques ou de pilotage des contrats de ville. Les dossiers de demandes de paiement sont ensuite suivis par la DDE (contrôle des pièces du dossier) avant arbitrage éventuel sur les paiements à effectuer.

Annexe n° 24 : Les objectifs et les indicateurs de résultats de l'annexe 1 de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine

Domaine d'intervention	Objectifs	Indicateurs de résultats associés
Emploi	<p>Objectif général : réduire les disparités territoriales et améliorer l'accès à l'emploi</p> <p>Objectifs spécifiques :</p> <p>Réduire d'un tiers le nombre de chômeurs dans les ZUS sur une période de cinq ans.</p> <p>Rapprocher le taux de chômage de l'ensemble de chaque ZUS de celui de l'ensemble de leur agglomération de référence.</p> <p>Mener des politiques prioritaires de formation professionnelle des habitants des ZUS, en particulier pour les bas niveaux de qualification.</p> <p>Renforcer les politiques d'insertion par l'emploi des populations à faible qualification et de celles durablement exclues du marché de l'emploi.</p>	<p>Evolution annuelle du taux de chômage dans l'ensemble des zones urbaines sensibles et dans l'ensemble des agglomérations concernées par la politique de la ville.</p> <p>Evolution du même taux pour les actifs de faible niveau de formation, et pour les jeunes actifs de moins de vingt-cinq ans dans les ZUS et les agglomérations de référence.</p> <p>Evolution annuelle du nombre des demandeurs d'emploi de catégorie 1 inscrits à l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) dans les ZUS et des demandeurs d'emploi étrangers résidant en ZUS.</p>
Améliorer l'habitat et l'environnement urbain	<p>Réaliser le programme national de rénovation urbaine</p> <p>Développer les conventions de gestion urbaine de proximité pour toutes les ZUS de plus de 500 logements ainsi que pour les sites faisant l'objet d'opérations de rénovation urbaine</p>	<p>Nombre annuel de logements sociaux réhabilités dans les ZUS.</p> <p>Nombre annuel de logements sociaux construits dans les ZUS.</p> <p>Nombre annuel de logements sociaux démolis dans les ZUS.</p> <p>Nombre annuel de logements intermédiaires construits dans les ZUS.</p> <p>Nombre de logements concernés par des transformations d'usage.</p> <p>Nombre de conventions de gestion urbaine de proximité.</p> <p>Nombre de logements vacants et évolution.</p> <p>Taux de rotation dans le logement.</p>

		<p>Nombre de logements traités en opérations programmées pour l'amélioration de l'habitat.</p> <p>Nombre de plans de sauvegarde dans les ZUS.</p> <p>Nombre de logements sociaux construits dans les communes qui ont moins de 20 % de logements sociaux.</p>
Santé	<p>Objectif général : développer la prévention et l'accès aux soins</p> <p>Objectifs spécifiques :</p> <p>Favoriser l'installation des professionnels de la santé</p> <p>Accompagner les programmes de prévention</p> <p>Renforcer la santé scolaire</p>	<p><i>Démographie médicale et paramédicale</i></p> <p>Ratio de praticiens médicaux et paramédicaux pour 5 000 habitants dans les ZUS et nombre d'actes par médecin généraliste.</p> <p>Nombre de maisons de santé existantes et créées en ZUS.</p> <p>Nombre de réseaux de santé publique intervenant en ZUS.</p> <p><i>Accès aux soins</i></p> <p>Ratio entre le nombre de titulaires de la couverture maladie universelle et la population totale.</p> <p>Nombre de permanences d'accès aux soins de santé en ZUS.</p> <p>Importance des programmes de santé publique</p> <p>Part du budget des programmes de santé publique affectée en ZUS.</p> <p><i>Santé scolaire</i></p> <p>Taux de réalisation des prescriptions de soins à l'issue des bilans de santé scolaire.</p>
Réussite scolaire	<p>Objectif général : L'objectif à atteindre d'ici à cinq ans est une augmentation significative de la réussite scolaire dans les établissements des réseaux d'éducation prioritaire et des ZUS pour rapprocher leurs résultats de ceux des autres établissements scolaires.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Résultats aux évaluations nationales (considérés dans tous les cas à partir de l'écart aux moyennes nationales) ; - Proportion d'élèves en retard au début du cycle 3; - Proportion d'élèves en retard à la fin du cycle 3 ; - Proportion d'élèves en retard de deux

	<p>Objectifs spécifiques :</p> <p>Poursuivre les efforts en faveur de</p> <p>l'éducation prioritaire</p> <p>Simplifier et clarifier les politiques éducatives</p>	<p>ans ou plus en 6^e ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proportion d'élèves en retard de deux ; ans ou plus en 3^e générale, sauf 3^e d'insertion ; - Taux d'accès de 6^e en 3^e ; - Devenir des élèves de 3^e en fin de seconde générale et technologique ; - Devenir des élèves de 3^e en fin de seconde professionnelle ; - Résultats au diplôme national du brevet des collèges ; - Taux de réussite aux baccalauréats général, technologique et professionnel ; - Proportion d'élèves boursiers reçus au brevet des collèges ; - Proportion d'élèves boursiers reçus au baccalauréat. <p>Chaque fois que possible, on retiendra le taux d'évitement à l'entrée en 6^e.</p>
<p>Sécurité et tranquillité publiques</p>	<p>Objectif général : réduire le niveau de délinquance et améliorer la tranquillité et la sécurité publiques afin de rétablir le sentiment de sécurité et la qualité de vie dans les quartiers en ZUS</p> <p>Objectifs spécifiques :</p> <p>Réduire le nombre des infractions portant le plus atteinte au sentiment de sécurité ainsi que celles qui ont des incidences criminogènes à long terme</p> <p>Réduire le sentiment d'abandon et contribuer à la paix sociale</p>	<p>Nombre de crimes et délits (commis dans les zones urbaines sensibles) enregistrés par les services de police et de gendarmerie par catégorie d'infraction (statistiques « état 4001 » - coups et blessures volontaires criminels et délictuels sauf ceux suivis de mort, vols violents sans arme contre des femmes sur voie publique, destructions et dégradations de véhicules privés, cambriolages de locaux d'habitation principale, destructions et dégradations de biens publics, trafic et revente sans usage de stupéfiants, mauvais traitements et abandons d'enfants) ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Taux d'élucidation (des faits précédents) ; - Nombre d'outrages et violences à agents de la force publique (« état 4001 ») ; - Nombre d'incidents scolaires signalés dans les collèges sur la base des données du système de recensement et de signalement des faits de violence ; - Exploitation de l'enquête annuelle INSEE (enquête permanente sur les

		conditions de vie des ménages, questions relatives au sentiment de sécurité).
Présence des services publics	Renforcer la présence et l'accessibilité des services publics Développer les transports publics	

Source : annexe n° 1 à la loi du 1^{er} août 2003

Annexe n° 25 : Les objectifs et indicateurs de performance associés au programme n° 147 « *Équité sociale et territoriale et soutien* »

Objectif 1 : « *Renforcer la mixité fonctionnelle des secteurs prioritaires les plus fragiles en soutenant leur développement économique et la création d'emploi en leur sein* »

Les régimes spécifiques d'exonérations fiscales et sociales applicables dans les zones franches urbaines (ZFU) constituent le principal levier pour atteindre cet objectif.

Indicateur 1.1. : Ecart entre la densité d'établissements exerçant une activité d'industrie, de commerce ou de services dans les ZFU et celle constatée dans les unités urbaines correspondantes

Indicateur 1.2. : Ecart entre l'évolution du nombre d'emplois salariés existant dans les ZFU et celui constaté dans les unités urbaines correspondantes

Le nombre d'emplois salariés est obtenu à partir d'un comptage dans le répertoire SIRENE de l'INSEE des établissements exerçant leur activité dans les quartiers classés en ZFU.

Les établissements ont été localisés en fonction de leur adresse. Cependant, certains établissements n'ayant pas pu être localisés avec précision au sein de la commune, un redressement statistique a été effectué pour prendre en compte ces cas de non-localisation. Seules les entreprises ne comptant qu'un seul établissement ont pu être prises en compte (soit 87 % des établissements implantés dans les ZFU).

Indicateur 1.3. : Ecart entre le taux d'évolution annuelle du nombre de demandeurs d'emploi résidant dans les ZUS dans les unités urbaines dotées d'au moins une ZFU et celui constaté dans ces unités urbaines.

Dans le PAP 2007 du programme 147, cet indicateur a été remplacé par un nouvel indicateur 1.3 : « *pérennité à 5 ans des entreprises implantées en ZFU* ». Ce nouvel indicateur, essentiel pour juger de l'effet structurel des ZFU, n'est pas actuellement disponible à l'échelle des ZFU, mais au niveau de chaque « zone d'emploi ». Les possibilités techniques de transcription de la méthode au niveau des ZFU sont à l'étude et doivent, selon le PAP 2007, permettre une disponibilité effective de l'indicateur pour le PLF 2008.

Un indicateur portant sur l'écart entre le taux de chômage constaté en ZUS et celui constaté dans les unités urbaines correspondantes (hors ZUS) est, par ailleurs, repris dans le document de politique transversale (DPT) « Ville » pour illustrer l'objectif n° 24 de « *réduire l'écart entre le taux de chômage constaté en ZUS et celui*

constaté dans les unités urbaines correspondantes (hors ZUS) du chapitre IV. « Développement économique et accès à l'emploi » ».

Objectif 2 : « Améliorer l'encadrement éducatif et les chances de réussite scolaire des élèves les plus en difficulté »

Le programme de « réussite éducative » peut être, en particulier, rattaché à cet objectif.

Indicateur 2.1. : Evolution des chances de « réussite scolaire » des élèves des ZUS

Ces chances de réussite scolaire sont mesurées par la comparaison entre les ZUS avec intervention des équipes de « réussite éducative », les ZUS et le « hors-ZUS » du :

- Pourcentage d'élèves en retard de 2 ans ou plus en 6^{ème}
- Taux de réussite au brevet des collèges

Ces données ne sont calculées que pour les élèves des établissements publics.

Objectif 3 : « Soutenir l'innovation, capitaliser les expériences et diffuser l'information »

Ces indicateurs ont également connu une évolution très importante entre le PAP 2006 et le PAP 2007.

Trois indicateurs figurant dans le PAP 2006 ont été supprimés :

- L'indicateur relatif aux « ateliers santé ville » (ASV, nombre de professionnels de santé) a été supprimé, à la demande de la direction du Budget, dans la mesure où il n'a pas pu être renseigné pour le PAP 2007. Toutefois, une étude est en cours de réalisation afin de généraliser à la France entière un tableau de bord normé pour mesurer l'activité et la pertinence du mécanisme ASV. Selon la DIV, de nouveaux indicateurs adaptés à l'atteinte de l'objectif doivent être définis à partir de cette étude.

- L'indicateur relatif aux demandeurs d'emploi pris en charge par les équipes emploi insertion n'a plus lieu d'être car ces structures vont désormais être intégrées dans les maisons de l'emploi, suivies sur un programme ne relevant pas de la mission « Ville et logement ».

- L'indicateur tenant aux conflits de voisinage dans les communes où existent des correspondants de nuit a été abandonné en raison de sa faible pertinence : cette mesure augmente avec l'activité des correspondants de nuit et ne traduit pas leur efficacité.

Ces trois indicateurs n'apparaissent que peu liés avec l'objectif n° 4, tel qu'il est actuellement libellé mais relevaient davantage d'une logique d'évaluation verticale par dispositif.

Dans le PAP 2007, un indicateur a été ajouté sur les adultes relais, qui mesure l'indice de satisfaction lié à leur intervention, auprès des habitants, d'une part, et des services publics, d'autre part. Cet indicateur ne sera, cependant, renseigné qu'à partir du projet de loi de finances pour 2008.

L'indicateur sur l'évolution du nombre de documents téléchargés à partir des sites internet de la DIV et du nombre d'abonnés à la lettre électronique de la DIV subsiste entre le PAP 2006 et le PAP 2007.

Annexe n° 26 : Deux exemples d'évaluations thématiques : les postes FONJEP et les associations subventionnées dans le cadre du partenariat national

1/ Le financement de 180 postes d'animateurs associatifs dont la gestion est confiée à l'association « Fonds jeunesse éducation populaire » (FONJEP)

Rapport du Cabinet Initiatives Développement Conseils, octobre 2006

Régime de l'intervention :

Le dispositif « postes FONJEP » a été créé dans les années 60. Le Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP), comme le mentionnent ses statuts, « a pour but principal de faciliter la rétribution des personnels permanents remplissant des fonctions d'animation ou de gestion qui sont employés par des mouvements de jeunesse, des associations d'éducation populaire, des organismes de droit privé à but non lucratif concourant à l'action sociale ».

Le ministère chargé de la jeunesse et des sports et le ministère chargé des affaires sociales gèrent les plus gros contingents de postes FONJEP, avec respectivement 3.376 et 1.690 postes (hors DIV) sur un total de 6.113 postes.

Depuis 1995, la DIV renforce son soutien aux associations intervenant dans le champ de la politique de la ville par l'attribution de « postes FONJEP ». En 2001, 162 postes étaient attribués. En 2005, le nombre potentiel de postes s'élève à 180 pour 178 recensés¹¹.

Présentation des activités et des associations

Pouvant cumuler plusieurs activités, « l'action sociale » est néanmoins l'activité la plus exercée par les associations accueillant le poste FONJEP. Les autres activités concernent le domaine culturel, l'animation, la prévention de la délinquance, le développement local ou l'insertion par l'économique.

¹¹ 2 postes ne sont pas pourvus suite à la liquidation de l'association ou à la suppression du poste ayant fait l'objet de l'attribution originelle du poste FONJEP / DIV. Par ailleurs, 6 postes sont occupés à mi-temps, soit 3 ETP (180 – 2 – 3 = 175 postes). Source : *Etude – bilan des postes FONJEP / DIV – Initiatives, développement, conseils*, novembre 2006.

Pour plus de la moitié d'entre elles (55,3 %), les associations disposent de 10 salariés au plus.

Nombre de salariés permanents	Effectif	%
de 1 à 5	39	26
de 6 à 10	44	29,3
de 11 à 20	34	22,7
de 21 à 50	22	14,7
plus de 50	11	7,3
Total	150	100

Près de 4 associations sur 10 (38,7 %) bénéficient d'un autre poste FONJEP que le poste FONJEP / DIV.

Sur les 58 associations qui déclarent disposer d'un autre poste FONJEP, 55 ont précisé l'administration qui finance cet autre poste.

Parmi les 55 associations qui ont apporté ces précisions, la répartition des administrations contributives est indiquée dans le tableau ci-après :

	Effectif	%
FASILD	26	40,6
Jeunesse et Sports	22	34,4
Affaires Sociales	16	25
Total / réponses	64	100

N.B. Il y a 64 réponses car sept associations déclarent disposer de deux postes FONJEP outre le poste FONJEP / DIV (soit + 7 postes) et une association de trois postes FONJEP outre le poste FONJEP / DIV (identifiant : 139) (soit + 2 postes) ($55 + 7 + 2 = 64$).

Chaîne de la dépense et moyens financiers :

Le PAP 2006 et le PAP 2007 du programme 147 prévoient des crédits à hauteur de 1,34 M€ en AE=CP.

Le 19 janvier 2006, la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité annonçait, lors du 40^{ème} anniversaire du FONJEP, son intention d'augmenter de 100 postes le contingent des postes FONJEP gérés par la DIV. Cette annonce a donc précédé la publication des résultats de l'évaluation du dispositif.

Pour le financement des postes FONJEP, l'Etat verse une subvention de 7.381 € par poste (auxquels il faut ajouter 61 € de frais de gestion).

L'État, qui finance la quasi totalité des associations (94 %), la commune et le conseil général sont les principaux financeurs des associations.

Les financements

	Etat	Conseil régional	Conseil général	Commune	CAF	FASILD	Autres
	%	%	%	%	%	%	%
Non réponse	4	18	6,7	8	14	12,7	
Oui	94	51,3	83,3	86	67,3	68,7	62,6
Non	2	30,7	10	6	18,7	18,7	37,4
Total	100	100	100	100	100	100	100

Pourcentage des associations qui déclarent avoir reçu des subventions / Plusieurs réponses possibles

L'étude du montant des subventions précise que la commune est le plus gros financeur dans les tranches les plus élevées (de 100.000 € et plus) suivi de l'État et du département. La CAF présente les financements les plus également répartis dans toutes les tranches ; le FASILD voit ses financements concentrés sur les plus petites tranches.

Certaines fonctions déclarées (*gérant administratif et financier, comptable, accueil-secrétariat*) ne sont pas adéquates avec la fonction attendue du poste FONJEP/DIV.

Seulement 52 % des postes FONJEP / DIV visent un territoire de la géographie de la politique de la ville défini au sens strict. 130 associations ont été classées selon le rattachement du poste FONJEP à la politique de la ville (résumé dans le tableau ci-après) :

Associations dont le poste FONJEPest très fortement en adéquation avec les critères de la politique de la ville	...est fortement en adéquation avec les critères de la politique de la ville	...est en territoire d'action de la PDV et l'action en référence à une thématique de la PDV <u>mais</u> pas de participation du public	...est en territoire d'action de la PDV <u>mais</u> l'action pas en référence à une thématique de la PDV et pas de participation du public	...est moyennement en adéquation avec les critères de la PDV car le territoire d'action ne relève pas de la politique de la ville et l'action n'est pas en référence à une thématique de la politique de la ville <u>mais</u>est pas ou peu d'adéquation avec les critères de la politique de la ville
	(4.3.1.1)	(4.3.1.2)	(4.3.1.3)	(4.3.1.4)	...forte participation du public (4.3.2.1 grp 1)	...participation moyenne du public (4.3.2.1 grp 2)	...pas de participation du public (4.3.2.1 grp 3)	(4.3.2.2)
Avant 2003	9	25	16	2	9	14	12	4
En 2003 et après	5	11	4	0	4	5	9	1
Total	14	36	20	2	13	19	21	5
	72				53			5

NB : PDV = Politique De la Ville ; grp = groupe.

L'évaluation

Le dispositif "postes FONJEP" contient depuis la fin des années 80 et le début des années 90 une obligation d'évaluation triennale. Le ministère de la jeunesse et des sports et celui des affaires sociales ont élaboré des procédures d'évaluation triennales¹².

La convention triennale liant la DIV et le FONJEP étant arrivée à échéance le 31 décembre 2005, la DIV a commandé une étude d'évaluation sur les postes FONJEP-DIV avant leur reconduction. Cette étude a été remise en novembre 2006.

Comme le relève l'étude de bilan sur les postes FONJEP-DIV, « *la DIV, malgré diverses initiatives et instructions diverses, n'a pu réellement rendre opérationnel un dispositif d'évaluation.* ». L'évaluation du dispositif est jugée défailante. 110 postes soit 73,3 % ont bénéficié d'au moins un renouvellement sur la période 1995-2002 inclus.

Cette étude relève que « *la commande de la DIV de s'appuyer sur un consultant externe témoigne aussi bien de l'impuissance qu'elle a eu, jusqu'ici, à mobiliser les acteurs locaux pour une évaluation des postes que, pour ceux-ci, la difficulté à s'approprier le dispositif d'évaluation préconisé en 2002* ».

¹² Instruction n° 89- 274 JS, ministère de la jeunesse et des sports du 4 décembre 1989; circulaire n° 93.09 du ministère des affaires sociales et de l'intégration du 12 mars 1993.

2/ Les associations directement financées par la DIV dans le cadre du partenariat national

Analyse du Partenariat national – mai 2006 – Cabinet Copas

Régime de l'intervention :

Au niveau national, la DIV finance des réseaux associatifs dans le cadre d'un partenariat national. 38 associations – associations « têtes de réseau » ou fédérations nationales – ont été subventionnées entre 2003 et 2005.

Chaîne de la dépense et moyens financiers :

Le PAP 2006 et le PAP 2007 du programme 147 prévoient 1,66 M€ en AE=CP.

Le montant moyen de la subvention versée à ce titre est de 30.000 €.

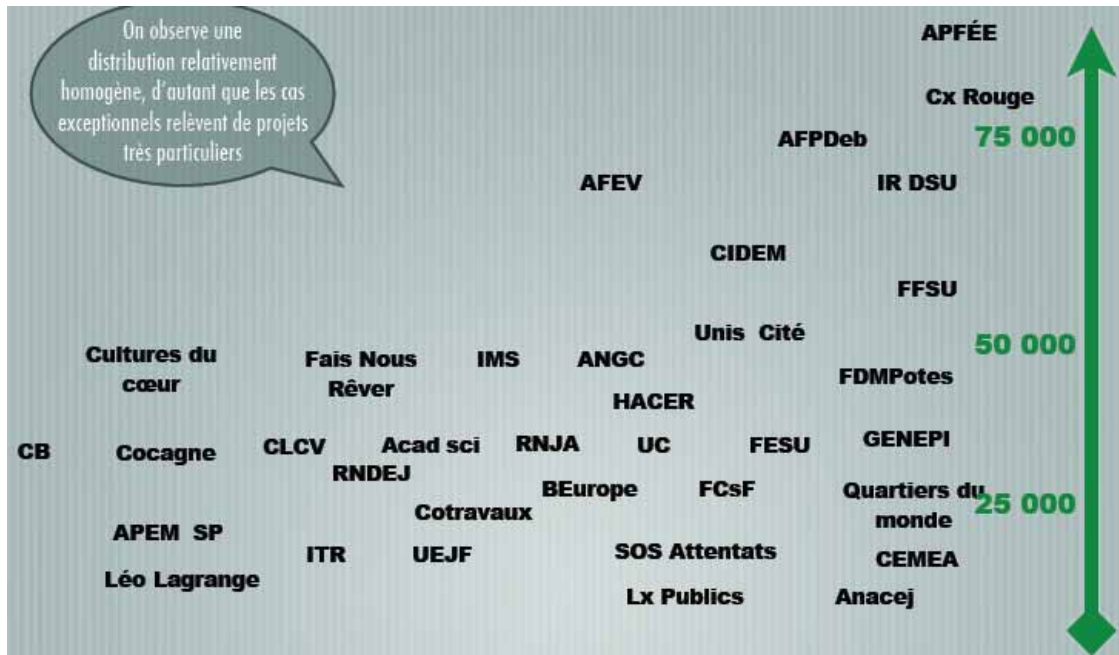
Evaluation

La DIV a mandaté, en 2006, un cabinet de consultants pour procéder à une évaluation du partenariat national¹³.

Les résultats de l'évaluation font ressortir la relative hétérogénéité des subventions versées.

¹³ Copas, *Evaluation du partenariat national- analyse transversale*, octobre 2006.

Tableau n° 3 : Le montant des subventions versées aux associations dans le cadre du partenariat national



Source : rapport d'évaluation du partenariat national précité

Dans la plupart des cas, la DIV finance moins de 25 % des actions de l'association. Cette part est, cependant, très supérieure pour certaines associations.

Tableau n° 4 : La part du financement DIV dans les ressources des associations du partenariat national



Source : rapport d'évaluation du partenariat national précité

Le rapport relève plusieurs points d'amélioration nécessaire de ce partenariat :

- Dans les relations avec la DIV, le rapport relève l'inégalité du fonctionnement actuel du partenariat qui favorise les réseaux associatifs les mieux informés ;
- Le besoin d'un développement de la fonction d'animation du partenariat par la DIV afin notamment de renforcer la coordination entre les financeurs et favoriser les liens avec les acteurs locaux de la politique de la ville ;
- Le caractère « insécurisant » du fonctionnement financier : des notifications trop tardives (notamment en cas de retrait ou de diminution), un paiement trop tardif des subventions, des durées de conventionnement inégales entre les associations ;
- Des conventions trop standardisées, en particulier pour définir précisément les modalités d'évaluation.

Pour dynamiser le partenariat national, le rapport préconise d'afficher un appel à projets en explicitant les orientations et les attentes et de le diffuser largement pour favoriser l'émergence de projets innovants. Le rapport préconise également de développer l'évaluation notamment en veillant à l'effectivité des auto-évaluations (avec la définition d'une procédure en cas de manquement) et en réalisant des évaluations sur site approfondies par les chargés de mission de la DIV.

**Annexe n° 27 : L'outil de suivi du programme de réussite
éducative élaboré par la préfecture de Seine-Saint-Denis**



PREFECTURE DE LA SEINE-SAINT-DENIS

(Version Seine-Saint-Denis du 1^{er} février 2007)

Commune

- Projet communal
 Projet intercommunal

PROJET GLOBAL DE REUSSITE EDUCATIVE

Année 2007

NOM DU MAIRE (ou du président de l'intercommunalité) :

Elu référent du projet de réussite éducative :

STRUCTURE JURIDIQUE SUPPORT DU PROGRAMME « REUSSITE EDUCATIVE »

- CCAS Caisse des écoles GIP EPLE Autre :

Président(e) de la structure juridique :

Téléphone : Fax : E-mail :

CONTRATS, DISPOSITIFS, STRUCTURES EXISTANTS SUR LE TERRITOIRE CONCERNE PAR LE PROJET DE REUSSITE EDUCATIVE

- Veille éducative Contrat Enfance RASED CMPP /CMP
 PEL/CEL Contrat Temps Libre CESC ASV
 CLAS Ecole ouverte Dispositif(s) relais REAAP
 Autre(s) :

ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES SUR LE TERRITOIRE CONCERNE PAR LE PROJET DE REUSSITE EDUCATIVE

- | | | | | |
|-----------------------|---------------|----------------|-------------------------|-----------------|
| • Ecoles maternelles | privé : | public : | dont en ZEP / REP | et en ZUS |
| • Nombre d'élèves : | privé : | public : | dont en ZEP / REP | et en ZUS |
| • Ecoles élémentaires | privé : | public : | dont en ZEP / REP | et en ZUS |
| • Nombre d'élèves : | privé : | public : | dont en ZEP / REP | et en ZUS |
| • Collèges | privé : | public : | dont en ZEP / REP | et en ZUS |
| • Nombre d'élèves : | privé : | public : | dont en ZEP / REP | et en ZUS |

Observations :

INTERNATS

Nombre de structures privé : public : autre :
Nombre de places : privé : dont G : et F : / public : dont G : et F :

Observations :

AUTRES STRUCTURES

.....
.....
.....

Bilan (au JJ - MM - AAAA) des situations suivies dans le cadre du dispositif de réussite éducative

Ville de XXX Evaluation 2006			Domaines						TOTAUX	
Libellés indicateurs	Age	Sexe	Scolaire	Éducatif	Social	Santaire	Culturel	des Loisirs	Sportif	
Typologie des situations identifiées et prises en charge : la répartition des situations par domaine de difficultés (santé, social, scolaire, éducatif...) Indiquer le nombre pour chaque type de situation		F								
		G								
TOTAUX										
Nombre d'enfants et d'adolescents concernés par le projet de réussite éducative (ensemble des actions) et répartition par âge, par sexe, et par niveau de scolarité (école maternelle, école élémentaire, collège...)	2 - 6 ans (maternelle)	F								
		G								
	6 - 11 ans (élémentaire)	F								
		G								
	11 - 16 ans (collège)	F								
		G								
TOTAUX										
Nombre de familles aidées dans le cadre du projet local de réussite éducative (répartition par domaines de difficultés : scolaire, éducatif, social, santé, culturel...)		F								
		G								
TOTAUX										
Nombre de situations de très grande difficulté scolaire dans les ZUS (retards supérieurs à 2 ans, interruptions prématurées de scolarité...)		F								
		G								
TOTAUX										
Nombre de situations de très grande difficulté scolaire dans les établissements de l'Éducation prioritaire (retards supérieurs à 2 ans, interruptions prématurées de scolarité...)		F								
		G								
TOTAUX										

Annexe n° 28 : La nouvelle nomenclature des interventions de la politique de la ville de l'ACSé

Nomenclature des interventions de l'Acse

Annexe 1

Présentation générale

THEMATIQUE COMMUNE	OBJECTIFS	Modalités 2007	Ville	ILD	SCV	Illettrisme
1- Education et accès aux savoirs de base						
11- EDUCATION						
111- Réussite éducative	1111- Equipes réussites éducatives existantes (ERE) 1112- Equipes réussites éducatives nouvelles (ERE) 1113- Internats réussites éducatives (IRE)		X X X			
112- Accès à l'éducation	1120- Accès à l'éducation (s,a,l) 1121- Ecole Ouverte 1122- Accompagnement scolaire 1123- CLAS 1124- Dispositifs spécialisés pour les primo-arrivants		X X X X X	X X X X X		
12- MASTRISE DE LA LANGUE ET LUTTE CONTRE L'ILLETTRISME						
121- Apprentissage de la langue	1210- Apprentissage de la langue (s,a,l) 1211- Prescriptions linguistiques 1212- Formations linguistiques 1213- Bilans d'orientation préprofessionnelle		X	X X X		
122- Ateliers de savoirs socio linguistiques	1220- Ateliers de savoirs socio linguistiques		X	X		
123- Lutte contre l'illettrisme	1230- Lutte contre l'illettrisme		X			X
124- Accès aux savoirs de base	1240- Accès aux savoirs de base		X			X
2- Emploi et développement économique						
21- EMPLOI						
211- Accès à l'emploi, insertion professionnelle	2110- Accès à l'emploi et insertion professionnelle (s,a,l) 2111- Information sur l'accès à l'emploi 2112- Parrainage 2113- Suivi individualisé pour l'accès à l'emploi 2114- Accès à l'emploi des jeunes notamment diplômés 2115- Insertion par l'économique 2116- Accompagnement (coaching, tutoral,...) ZFU 2117- Accompagnement (coaching, tutoral,...) hors ZFU 2118- Plate forme de réussite de projets 2119- Equipes ou antennes emploi-insertion		X X X X X X X X X X X	X X X X X X X X X X		
212- Prospections d'emplois	2121- Prospections d'emplois ZFU 2122- Prospections d'emplois hors ZFU		X X			
213- Formation et accès à la formation	2131- Formation et accès à la formation ZFU 2132- Formation et accès à la formation hors ZFU		X X			
22- DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE						
221- Création et reprise d'entreprises	2210- Création et reprise d'entreprises (s,a,l) 2211- Développement des réseaux d'appui à la création 2212- Soutien territorial à TALENTS des cités 2213- Soutien à la reprise et création d'entreprises 2214- Agents d'émergence de projet 2215- Couveuse et coopérative		X X X X X X	X		
222- Développement économique	2220- Développement économique (s,a,l) 2221- Mobilisation des réseaux économiques 2222- Ingénierie du développement économique		X X X			

Nomenclature des interventions de l'Acisé

Annexe 1

Présentation générale

THEMATIQUE COMMUNE		Ville	ILD	SCV	lieu trisme
3- Logement et habitat					
31- LOGEMENT ET HABITAT					
311- Amélioration du cadre de vie	3110- Amélioration du cadre de vie	X			
312- Transformer les FTM en résidences sociales	3121- FTM - Soutien aux gestionnaires 3122- FTM - ATL		X X		
313- Accompagner le changement des FTM	3131- FTM - Ingénierie (Mous, diagnostics sociaux) 3132- FTM - Equipement mobilier 3133- FTM - Aides exceptionnelles liées aux travaux 3134- FTM - Projets sociaux liés aux rénovations		X X X X		
314- Favoriser l'exercice du droit au logement	3141- Soutien aux projets et aux résidents 3142- Projets d'accès au logement		X X		
4- Santé et accès aux soins					
41- SANTÉ ET ACCÈS AUX SOINS					
411- Ateliers santé ville	4111- Atelier santé ville existants 4112- Ateliers santé ville nouveaux	X X			
412- Accès à la prévention et aux soins	4120- Accès à la prévention et aux soins (s,a,l) 4121- Accompagnement des publics 4122- Interprétariat social	X		X	
413- Prévention de la toxicomanie et des conduites addictives	4130- Prévention de la toxicomanie et des conduites addictives	X			
5- Culture et expression artistique					
51- CULTURE ET EXPRESSION ARTISTIQUE					
511- Pratiques artistiques et culturelles	5110- Pratiques artistiques et culturelles (s,a,l) 5111- Emergence de nouvelles expressions culturelles 5112- Accès à l'art et à la culture 5113- Intégration républicaine par la culture	X X X X	X X		
512- Valoriser la mémoire de l'immigration	5120- Valoriser la mémoire de l'immigration (s,a,l) 5121- Mémoire- Soutien aux structures spécialisés 5122- Mémoire- Productions audio-visuelles 5123- Mémoire- transmission intergénérationnelle		X X X X		
513- Valoriser les apports culturels réciproques	5130- Valoriser les apports culturels réciproques (s,a,l) 5131- Apport culturel- Soutien aux événements culturels et aux festivals 5132- Apport culturel - Actions favorisant la connaissance des différentes cultures 5133- Apport culturel - Radios locales privées 5134- Apport culturel - Aide à la production audiovisuelle (CNC) 5135- Apport culturel - Publications	X	X X X X X		
514- Sensibiliser et former les professionnels de la communication et des médias	5141- sensibiliser et former les professionnels de la communication (colloques)		X		

Nomenclature des interventions de l'Acse

Annexe 1

Présentation générale

THEMATIQUE COMMUNE		Ville	ILD	SCV	Net- trisme
6- Lien social, citoyenneté et participation à la vie publique					
61- LIEN SOCIAL ET CITOYENNETE					
611- Accès à la citoyenneté et partage des valeurs de la république	6110- Accès à la citoyenneté et partage des valeurs de la république (s,a,i)	X			
	6111- Education à la citoyenneté	X	X		
	6112- Accompagnement à la prise de responsabilité	X	X		
	6113- Implication au sein des institutions sociales		X		
	6114- Pédagogie des droits et des obligations		X		
	6115- Initiatives en relation avec les pays d'émigration		X		
612- Initiatives de proximité qui favorisent le lien social	6121- Actions polyvalentes de proximité (sports, loisirs, culture)	X			
613- Soutien à la parentalité et accompagnement des jeunes	6130- Soutien à la parentalité et accompagnement des jeunes (s,a,i)	X			
	6131- Soutien à la parentalité	X	X		
	6132- Points d'écoute jeunes	X			
	6133- REAPP	X			
62- MEDIATION SOCIALE ADULTES-RELAIS					
621- Adultes-relais	6210- Adultes-relais	X			
622- Médiation hors adultes-relais	6220- Médiation hors adultes-relais	X			
63- SERVICE CIVIL VOLONTAIRE					
631- Service civil volontaire	6311- SCV Formation civique			X	
	6312- SCV Tutorat			X	
	6313- SCV Rétribution des volontaires			X	
64- STRUCTURATION DES ASSOCIATIONS					
641- Soutenir l'initiative associative	6411- Soutien aux associations têtes de réseau	X	X		
	6412- Soutien aux associations de proximité	X	X		
	6413- FONJEP	X	X		
65- VILLE VIE VACANCES					
651- Ville vie vacances	6510- Ville vie vacances (s,a,i)	X			
	6511- Ville vie vacances - culture	X			
	6512- Ville vie vacances - sports	X			
	6513- Ville vie vacances - civisme	X			
7- Accès aux droits et lutte contre les discriminations					
71- ACCES AUX DROITS ET AUX SERVICES PUBLICS					
711- Accès aux services publics	7110- Accès aux services publics (s,a,i)	X			
	7111- PIMMS et maisons de services publics	X			
712- Connaissance des droits et soutien juridique	7120- connaissance des droits et soutien juridique (s,a,i)	X	X		
	7121- Information sur les droits, y compris les droits sociaux	X	X		
	7122- Consultations juridiques, expertise contentieuse		X		
	7123- Aide dans l'accomplissement des démarches		X		
	7124- Assistance à la réalisation d'actes juridiques		X		
713- Exercice des droits personnels à l'émancipation	7130- Exercice des droits personnels à l'émancipation (s,a,i)	X	X		
	7131- Prévention des conflits générationnels		X		
	7132- Accompagnement des situations de rupture		X		
	7133- Médiation familiale		X		
	7134- Droits des femmes		X		
72- LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS					
721- Faire connaître les discriminations	7210- Faire connaître les discriminations (s,a,i)		X		
	7211- Echanges de savoirs		X		
	7212- Information/communication		X		
	7213- Sensibiliser les médias		X		
	7214- Organismes de lutte contre le racisme		X		
	7215- Valorisation d'initiatives		X		
722- Lutter contre les discriminations	7220- Lutter contre les discriminations (s,a,i)	X	X		
	7221- Testing		X		
	7222- Créations d'outils pédagogiques		X		
	7223- Formations actions/recherche-actions		X		
	7224- Déploiement de la charte de la diversité		X		
	7225- Plans de lutte contre les discriminations (emploi)	X	X		
	7226- Plans de lutte contre les discriminations (logement)	X	X		
	7227- Projets spécifiques (equal)		X		

Nomenclature des interventions de l'Acisé

Annexe 1

Présentation générale

THEMATIQUE		Ville	ILD	SCV	Illettrisme
8- Prévention de la délinquance et justice					
81- PREVENTION DE LA DELINQUANCE et JUSTICE					
811- Prévention de la délinquance	B110- Prévention de la délinquance	X			
	B111- Prévention de la délinquance des mineurs	X			
812- Prévention de la récidive	B120- Prévention de la récidive (s,a,i)	X			
	B121- Préparation et accompagnement des sorties de prison	X			
	B122- Alternatives à l'incarcération	X			
813- Aide aux victimes et accès à la justice	B130- Aide aux victimes et accès à la justice (s,a,i)	X			
	B131- SAVU	X			
	B132- Points d'accès aux droits	X			
	B133- Maisons de justice et du droit	X			
	B134- Intervenants sociaux dans les commissariats et gendarmeries	X			
	B135- Prévention des violences faites aux femmes	X			
9- Pilotage, ressources et évaluation					
91- PILOTAGE et EVALUATION					
911- Capitalisation et diffusion des expériences	9111- Centre de ressources	X	X		
	9112- Publications	X	X		
	9113- Colloques	X	X		
912- Evaluation, études, diagnostics et audits	9121- Etudes, recherches	X	X		
	9122- Diagnostics	X	X		
	9123- Evaluations	X	X		
	9124- Audits des structures financées	X	X		
913- Formation et qualification des acteurs	9130- Formation et qualification des acteurs (s,a,i)	X	X		
	9131- Formation acteurs de l'éducation	X	X		
	9132- Formation acteurs formations langues	X	X		
	9133- Formation acteurs lutte discriminations	X	X		
	9134- Formation acteurs de l'emploi et du développement économique	X	X		
	9135- Formation acteurs du logement	X	X		
	9136- Formation acteurs de la santé	X	X		
	9137- Formation des travailleurs sociaux	X	X		
	91371- Formation des médiateurs	X			
	91372- Formation des adultes relais	X			
	9138- Formation des élus locaux	X	X		
	9139- Formation acteurs des médias	X	X		
914- Ingénierie et animation politique ville	9141- Equipes de projets	X			
	9142- Directions de projet	X			
	9143- Chefs de projet emploi et développement éco	X			
	9144- Chargés de missions "prévention de la délinquance"	X			
	9145- Postes de coordonnateur de CLS/CLSPD	X			
	9146- Moyens logistiques	X			

ANNEXE 2 :
OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES À VOTRE COMMISSION



Paris, le 30 août 2007

Le directeur général de l'Acisé
à
Madame Marie-Thérèse Cornette,
Présidente de la Cinquième Chambre de la Cour des Comptes

Objet : Observations de l'Acisé sur le Relevé d'observations provisoires (ROP) consacré à la gestion des crédits de l'Etat au titre de la politique de la ville.

Madame la Présidente,

Vous avez bien voulu me transmettre, pour observations éventuelles, le Relevé d'observations provisoires (ROP) consacré à la gestion des crédits de l'Etat au titre de la politique de la ville que vous venez d'établir.

Vous trouverez ci-dessous les principales observations que ce document appelle de la part de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (l'Acisé).

Sur les fondements de la création de l'Acisé, les missions qui lui sont confiées et son organisation.

En ce qui concerne la tutelle exercée sur l'agence (page 27), il s'agit d'une tutelle conjointe, exercée par le Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement et par la Ministre du Logement et de la Ville, cette tutelle s'exerçant par l'intermédiaire de la direction de la population et des migrations et de la délégation interministérielle à la ville.

Dans les missions détaillées page 28, il me paraît utile de mentionner la gestion du Fonds interministériel de prévention de la délinquance, confié à l'Agence par la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance ; en 2007, au-delà des crédits ville affectés à cette thématique dans le programme 147 (estimés à 23 M€), l'agence a reçu une dotation de 50 M€, alimentée en loi de finances rectificative pour 2006 par un prélèvement

sur le produit des amendes. Dès que l'ensemble des textes relatifs aux modalités de gestion du FIPD ont été publiés, ces crédits ont été délégués aux préfets de département, qui en assurent la gestion.

Sur le rôle des préfets, page 29, c'est non pas la loi, mais spécifiquement le décret constitutif de l'Agence (décret n° 2006-945 du 28 juillet 2006) qui donne aux préfets de départements, délégués de l'Agence, une fonction d'ordonnateur secondaire pour les crédits que leur délègue le directeur général (article R.121-21 du code de l'action sociale et des familles).

Par ailleurs, dans le deuxième schéma page 30 (circuit depuis la création de l'Acsé), vous pourriez mentionner qu'une part des crédits intégration de l'agence (19 millions €) est déléguée aux préfets de département et non pas aux directions régionales de façon à éviter un double guichet en ce qui concerne les actions financées dans le cadre des CUCS. Pour ces actions, c'est le préfet qui gère les crédits des programmes 147 et 104.

Sur le coût global plus élevé.

Votre sous-titre (« un coût global plus élevé ») peut faire penser que les créations de postes dont a bénéficié l'Acsé, et les locaux complémentaires qu'elle a dû louer, constituerait un surcoût par rapport à ce que représentait l'organisation antérieure, pour des missions comparables. Or, l'Acsé s'est vu confier plusieurs missions nouvelles, autres que le transfert de celles relatives à la politique de la ville:

- le service civil volontaire, qui mobilise 7 personnes au siège ;
- le pilotage central des crédits du FIPD nécessite l'équivalent de 2 ETP ;
- la mission illettrisme, encore embryonnaire, mobilise l'équivalent de 0,5 ETP.

Par ailleurs, les services support de l'agence (direction des affaires financières, agence comptable, direction des systèmes d'informations notamment) ont été renforcés à hauteur de 9 ETP supplémentaires en 2007, pour faire face à l'accroissement très important de la charge de travail de l'Agence.

Il faut rappeler enfin que la valeur ajoutée de l'Agence tient à ce qu'elle ne se limite pas à une simple reproduction des pratiques antérieures, mais qu'elle apporte des améliorations dans trois domaines clés : l'évaluation, la simplification des procédures, et la professionnalisation des acteurs. D'ores et déjà, l'investissement important fait en quelques mois en termes de systèmes d'informations (outil de gestion commun pour l'ensemble des préfetures et des services de l'Agence, nomenclature commune des interventions, guides de procédures harmonisés) fournit à l'Etat, à ses différents niveaux de responsabilité (central et déconcentrés), des outils de pilotage actualisés lui permettant de savoir en permanence où il en est de l'utilisation des crédits, et à quoi ils ont été affectés. Il s'agit là d'un progrès substantiel pour le pilotage de la politique de la ville.

Sur l'organisation territoriale de l'Agence et la répartition territoriale des enveloppes.

Le ROP évoque à plusieurs reprises les questions posées par l'articulation entre les deux niveaux territoriaux de l'Agence (délégués départementaux et directions régionales) et le rôle insuffisant donné aux préfets de région. Cette question a donné lieu à des débats importants sur l'organisation de l'Agence, notamment lors de la discussion par le Conseil d'Etat de son décret d'organisation, qui ont conduit à l'organisation actuelle. Le principe a été de donner une mission de coordination au préfet de région, au travers de son rôle de président du comité régional de l'agence, et de distinguer des missions pour lesquelles le territoire pertinent est le département (politique de la ville, prévention de la délinquance) et pour lesquelles les crédits sont délégués directement au préfet de département, et celles pour lesquelles l'échelle géographique est plutôt la région (intégration, lutte contre l'illettrisme) et pour lesquelles la direction régionale dispose de compétences spécifiques. Cependant, l'un des axes importants du projet de service public « Agence 2007-2010 » engagé par la direction générale est de proposer de renforcer le rôle de coordination du préfet de région,

notamment à l'égard de la direction régionale, au travers du comité régional et du Car. Ceci sera d'autant plus nécessaire que le rôle des directions régionales va évoluer vers des fonctions d'animation, d'ingénierie et de support pour les différents échelons de l'Agence au sein de la région (notamment les services des préfetures) : aide à la professionnalisation des acteurs, notamment associatifs, appui aux services des préfetures sur l'animation des dispositifs et la gestion des procédures (c'est notamment ce qu'elles ont fait pour la mise en place du circuit de la dépense), formation des acteurs, audit des associations et évaluation des programmes mis en place,... Elles sont déjà soumises à une forte demande d'appui et de conseil de la part des services des préfetures, et se sont mobilisées pour répondre au mieux à cette demande.

Vous abordez la question des dotations départementales, et des moyens de les définir, en proposant que les ajustements soient réalisés au niveau régional, le niveau national n'ayant pas la capacité à le faire par lui-même. C'est bien la méthode qui a été retenue pour les dotations initiales pour 2007, les préfets de région s'étant vu indiquer une enveloppe de crédits à répartir en CAR entre les différents départements de la région. L'agence compte reprendre cette procédure pour 2008.

Sur la question du double guichet Acsé – DIV.

Le fait que subsistent deux circuits parallèles pour le financement d'actions comparables, l'essentiel passant par l'Acsé, mais la DIV ayant conservé un volant de crédits qui transitent au travers des BOP régionaux est effectivement un élément de complexité pour les gestionnaires locaux. Aller jusqu'au bout de la logique de guichet unique, qui était à l'origine de la création de l'Acsé, apparaît nécessaire.

L'Acsé travaille en ce sens en lien avec la DIV pour simplifier la gestion des crédits 2008.

Sur le calendrier de délégation de crédits et la date de versement des subventions aux associations.

La création de l'Agence a permis d'avancer le calendrier de délégation de crédits en 2007 par rapport aux années antérieures que vous indiquez dans votre tableau. En 2007, les délégués départementaux se sont vus déléguer, dès le 11 janvier, la totalité de leur enveloppe de crédits pour l'année, à l'exception de ceux relatifs au FIPD qui ont été délégués début juillet, compte tenu de la publication en juin de l'ensemble des textes relatifs à sa gestion. En 2008, l'ensemble de ces deux enveloppes sera délégué début janvier. C'est un des apports importants du fonctionnement de l'établissement public par rapport aux circuits de l'Etat via les BOP régionaux. C'est en effet le décret d'organisation de l'agence qui prévoit que le vote du budget-qui intervient en décembre de l'année n-1- fixe la part de crédits délégués à chaque préfet.

Cela doit permettre aux préfets de pouvoir engager en début d'année les paiements aux associations, en particulier dans le cadre de conventions pluriannuelles. En 2007, les délais nécessaires à la mise en place des outils informatiques relatifs au circuit de la dépense ont repoussé cette date à la fin du mois de mars pour les premiers paiements, mais cette contrainte n'existera plus en 2008. Rien n'empêchera alors les délégués départementaux d'avancer leur calendrier d'appels à projets comme vous le suggérez, de manière à pouvoir procéder aux premiers paiements beaucoup plus tôt dans l'année.

Sur l'instabilité des dispositifs dans le temps et sur les lourdeurs liées à la transition en ce qui concerne les adultes-relais.

En ce qui concerne les adultes-relais, vous indiquez que la création de l'Acsé a compliqué ce dispositif en 2007. Il s'agissait d'organiser le transfert en gestion de ce dispositif, derrière lequel se trouve l'emploi, et le salaire mensuel de près de 3000 personnes. C'est pourquoi l'Acsé et la DIV ont fait le choix d'un basculement en deux temps, pour éviter les risques de rupture de paiements. Les dispositions législatives et réglementaires encadrant ce dispositif

obligeaient en effet à résigner l'ensemble des conventions. A cette occasion, l'Acse a choisi de confier le paiement de l'aide financière de l'Etat au CNASEA, afin de sortir de la gestion antérieure que vous qualifiez de « dérogatoire et peu orthodoxe ». Le transfert en gestion vers le CNASEA, effectué au 1^{er} juillet 2007, a certes demandé un effort important aux services des préfectures, mais il permet désormais d'avoir une connaissance précise des postes effectivement occupés, et des missions exercées par leurs titulaires. Cette opération de remise à plat effectuée, l'Agence peut désormais mettre en place une gestion plus stable de ce dispositif, basée sur une connaissance précise de la réalité locale de sa mise en œuvre.

Sur les applications informatiques utilisées par les services de l'Etat.

Vous soulignez l'importance des outils informatiques utilisés, et notamment les fonctionnalités de l'outil *Poliville*, en particulier dans sa version *Poliville Web*. Lors de la mise en place du circuit de la dépense, au premier trimestre 2007, l'Acse a apporté une attention importante à deux contraintes :

- assurer une continuité avec les outils précédents, chaque fois qu'ils existaient ;
- fournir un outil qui permette à l'ensemble des départements de traiter les opérations nécessaires au paiement des subventions.

L'état des lieux réalisé fin 2006 a montré que, à côté de la vingtaine de départements qui utilisaient une version de *Poliville Web*, et quelques uns qui disposaient d'un outil développé au niveau local, les autres n'avaient en général que des outils de suivi assez simples, à base de tableurs. Les procédures de mandatement et de paiement se faisaient par contre partout en utilisant l'outil NDL, mais avec une rupture de charge par rapport aux outils de gestion des subventions (comme *Poliville*), obligeant donc à une double saisie. L'installation des outils GIS (gestion des subventions) et CPWin (traitement comptable) utilisés par l'Agence a été conçue pour permettre à ceux qui voulaient en faire une utilisation minimale (équivalente à la saisie sur NDL) de le faire, mais aussi de fournir à ceux qui voulaient utiliser plus largement les fonctionnalités de ces outils les moyens de les utiliser. Les formations aux outils et procédures de l'Agence, organisées entre mars et juin à l'attention des personnels des préfectures, ont largement convaincu les agents concernés de l'utilité des fonctionnalités proposées, et la quasi-totalité des départements a adopté un traitement complet des dossiers au sein de l'ensemble GIS + CPWin. Au-delà de l'articulation entre eux qui évite toute double saisie, ces outils offrent tout un ensemble de fonctionnalités (tableaux de bord de suivi, édition automatique de conventions ou de notifications pré-formatées ou de courriers d'accompagnement,...) ; cela est particulièrement utile pour simplifier ensuite le processus de contrôle financier et comptable, les documents émis étant sur des modèles standardisés, notamment en ce qui concerne les dispositions et clauses contractuelles.

Dans ce contexte, la question posée a été celle de l'initialisation du processus (le fichier « tiers » qui, sous la responsabilité de l'agent comptable, contient toutes les données lui permettant de procéder au paiement), et de l'articulation avec les outils antérieurs pour ceux qui en disposaient. Le premier point a nécessité en effet un investissement initial, mais qui a été fortement simplifié pour l'occasion ; cet effort initial sera terminé à la fin de la campagne de subventions 2007. Pour l'articulation avec les outils antérieurs, a été développée une interface avec l'outil *Poliville Web*¹ qui est désormais utilisable par tous les départements qui le souhaitent. Il faut noter enfin que la situation va évoluer, avec le déploiement progressif de l'outil commun de traitement des demandes de subventions *Subvenet*² développé par la DGME en liaison avec la DIV, les outils informatiques de l'Agence (GIS et CPWin) ayant vocation à s'interfacer avec ce portail fédérateur.

¹ Le seul qui est maintenu.

² Qui se substituera à *Poliville Web*

Sur le contrôle de l'emploi des subventions et l'évaluation.

En matière de contrôle de l'utilisation des subventions, le Fasild avait une pratique établie d'audit des structures, s'appuyant à la fois sur des moyens internes et sur l'appel à des prestataires extérieurs. L'Acsé est en train de préparer une procédure, opérationnelle début 2008 pour les subventions versées en 2007, permettant aux délégués départementaux de diligenter des contrôles de structures financées. L'idée est :

- d'établir un guide méthodologique national, proposant des principes en matière de choix des structures à auditer, et distinguant une gamme graduée de contrôles allant du « contrôle flash » exercé lors d'une action menée, à un audit complet, abordant à la fois les aspects financiers et les modes de fonctionnement de la structure concernée ;
- de passer un marché national, à lots régionaux et à bons de commande pour sélectionner des prestataires pouvant conduire des audits, les délégués utilisant ensuite ce marché en fonction de leurs besoins ;
- de faire examiner les résultats de ces audits et contrôles par une commission régionale de suivi.

En matière de suivi et d'évaluation des dispositifs financés, l'Acsé va s'appuyer fortement sur les systèmes d'informations de gestion (GIS et CPWin) mis en place pour le circuit de la dépense. Au travers d'une nomenclature détaillée des types d'interventions, codifiée pour chaque opération financée, complétée d'indicateurs renseignés lors de l'instruction (territoire sur lequel se déroule l'action, population concernée,...) ceux-ci fournissent la matière pour des tableaux de bord de suivi permettant d'identifier, pour chaque territoire concerné, les opérations financées au cours du temps. Une articulation avec les données détaillées fournies par l'ONZUS pour les mêmes territoires permettra d'analyser la cohérence entre les priorités choisies localement et les besoins tels que l'on peut les pressentir à partir des données de cet observatoire. L'objectif est ainsi de permettre à chaque décideur local de situer son action par rapport à celle menée par d'autres sur des territoires comparables. Ce suivi quantitatif sera accompagné par des évaluations plus qualitatives des dispositifs ; en 2007, outre une analyse détaillée et exhaustive des structures financées au titre de la réussite éducative, vont être engagées notamment deux études sur les dispositifs liés à l'emploi et à l'éducation.

Dominique Dubois