



La politique de la ville

Chapitre VII

La délégation interministérielle à la ville

I – Une administration peu adaptée à la gestion

Les textes concernant la DIV, notamment le décret du 28 octobre 1988 la créant, ne sont ni précis ni complets sur ses missions. D'après le texte d'origine, la DIV n'a pas formellement de rôle déterminant à jouer dans la conception même de la politique de la ville. Dans la pratique cependant, la délégation a rapidement assumé cette fonction, en particulier lors de la préparation des délibérations du CIV. Elle a eu plus de difficulté à remplir son rôle d'animation et de pilotage des équipes de terrain.

A – L'organisation de la DIV

La DIV est dirigée par le délégué interministériel à la ville. 5 titulaires se sont succédés en 13 ans.

La délégation, qui comprend un peu plus d'une centaine de personnes, est organisée autour de deux axes, thématique et territorial. Toutefois, la vingtaine de chargés de mission territoriaux a également une affectation au sein des quatre départements thématiques : citoyenneté, prévention, sécurité ; lien social et service public ; transformation et gestion urbaine ; insertion, emploi, développement économique.

La DIV dispose aussi de structures transversales : un secrétariat général ; un centre de ressources chargé notamment de favoriser les échanges des expériences les plus innovantes et de diffuser les travaux de recherche et l'information sur la politique de la ville ; une mission nationale des GPV qui assure l'assistance à l'élaboration et à la mise en œuvre de ceux-ci (précédemment des GPU) et met en place le système de suivi et d'évaluation du dispositif ; une coordination territoriale qui anime les activités des chargés de mission territoriaux.

Deux sujets sont directement rattachés au délégué : la recherche et les études, la formation et l'évaluation.

Aucun texte ne précise les missions de chaque département. Il n'existe pas non plus d'organigramme officiel. Ni les responsables de département ni les chargés de mission territoriaux n'ont reçu de lettre de mission définissant leur fonction. L'organisation de la mission d'évaluation de la délégation a fait l'objet toutefois d'une description précise

des responsabilités des différents services concernés, mais en septembre 2001 seulement.

La « mission nationale des GPV » est un cas singulier. Dès la création des GPU en 1994, une « mission » avait été mise en place pour suivre les 13 sites concernés ; dirigée à l'origine par le délégué adjoint, elle dispose d'un responsable attitré depuis novembre 1996. Aujourd'hui composée de sept cadres et de deux secrétaires, la mission a adopté pour elle-même une organisation thématique relativement proche de celle de la délégation, au risque de développer des doubles emplois. En outre, la constitution même d'une mission spécifique pour les GPU puis les GPV va à l'encontre de l'affirmation officielle selon laquelle ces derniers ne constituent qu'un volet des contrats de ville, alors qu'ils sont gérés et suivis par la DIV comme des dispositifs particuliers. L'augmentation du nombre de sites concernés, de 13 GPU à 50 GPV, aurait pu conduire à une « banalisation » du suivi des GPV par la délégation ; elle a, au contraire, conduit à renforcer sensiblement les moyens de la « mission ».

B – Les effectifs de la DIV

Le personnel de la DIV est composé :

- d'agents mis à disposition par le ministère de l'équipement (titulaires ou non et de tous grades) ;
- d'agents recrutés sur un cadre d'emploi (55 en 2001) comportant deux sous-ensembles : les fonctionnaires d'autres ministères détachés sur contrat de 3 ans et les contractuels sous contrat à durée déterminée ;
- d'agents mis à disposition par d'autres ministères ou organismes. Certaines mises à dispositions sont clairement définies, d'autres sont négociées et non explicitement réglementées.

Depuis peu s'ajoutent à ces catégories les "emplois fonctionnels" pour trois membres de la direction de la délégation.

Les effectifs réels (hors vacataires) ont varié depuis une dizaine d'années dans une fourchette comprise entre 81 et 103 agents. Ils présentent trois caractéristiques qui ont des conséquences sur le fonctionnement de la délégation :

- Les agents de catégorie A sont prépondérants (62 %) ce qui est logique dans une « administration de mission ».
- Environ la moitié des effectifs est constituée de contractuels, y compris pour assurer des fonctions administratives « classiques ». Cette situation conduit à une insuffisante « culture administrative » de la DIV et explique probablement une partie des anomalies de gestion constatées.
- La mobilité est grande : les effectifs de catégorie A se renouvellent par quart environ chaque année ce qui ne favorise pas la continuité des politiques menées ni la formation de réseaux d'interlocuteurs stables au sein des administrations.

II – Des progrès en matière de recueil et de diffusion de l'information

Des évolutions récentes en matière de recueil et de diffusion de l'information montrent que la DIV s'efforce de mieux assumer cette partie de sa mission.

A – La recherche et le recueil des informations

La politique de la ville cherche à développer des actions innovantes dont les résultats doivent pouvoir être capitalisés et largement diffusés en cas de succès.

1 – Les études et la recherche sur la politique de la ville

Du fait de la diversité des actions concernées, la recherche intéressant la politique de la ville est dispersée entre de nombreux ministères et centres de recherche. Le ministère de la ville ne recevant pas de crédits du budget commun de recherche et développement (BCRD), ces travaux sont donc réalisés soit par le ministère de la recherche lui-même, soit par d'autres ministères disposant de crédits du BCRD, en particulier les ministères de l'équipement et de la culture. Aucun dispositif particulier ne coordonne ces travaux auxquels la DIV n'est pas associée officiellement et dont elle ne connaît probablement qu'une partie. Elle participe seulement avec ses crédits d'études au programme du ministère de la culture.

En 8 ans, la DIV a financé 204 études pour un coût total de 4,5 M€ soit un coût moyen de 22 100 €. Certaines auraient dû être réalisées par d'autres ministères plus directement concernés, telles la recherche documentaire sur les mouvements de politique criminelle, commandée le 24 février 1999. Mais l'établissement du programme des études ne fait pas l'objet de concertation officielle avec les autres ministères, qui ne reçoivent pas systématiquement les rapports qui en sont le résultat. Il y a donc des risques de gaspillage de crédits publics malgré les efforts faits par la DIV pour structurer ses activités dans ce domaine.

Le rôle de la DIV en matière de recherche et d'étude reste donc marginal alors que sa compétence interministérielle impliquerait qu'elle assure une coordination des études et recherches sur les thèmes qui relèvent de la politique de la ville, fonction qui n'est actuellement pas remplie.

2 – Le centre de ressources de la DIV

La fonction de recueil de l'information est assurée, d'une part, par les départements thématiques avec l'aide des responsables territoriaux, d'autre part, par le centre de ressources de la DIV. Créé en 1993, ce dernier a développé depuis 1998 son rôle de centralisation et de mise à disposition de l'information.

Des progrès ont été faits : l'élaboration d'un catalogue et l'indexation des ouvrages du fonds documentaire (environ 12 000 ouvrages, revues et documents de « littérature grise » relatifs à la politique de la ville) est en cours. Un cahier des charges en vue de l'archivage des documents de la DIV a été rédigé. Mais le recensement et la capitalisation des études portant sur la politique de la ville ne sont pas encore satisfaisants. Ainsi, les études commandées par la DIV ne sont pas versées systématiquement au centre de ressources. Au début du mois d'août

2001, celui-ci ne disposait encore que de 10 des 25 études soldées depuis le mois de mai 2000.

Quant au recueil des expériences du terrain, il est loin d'être systématique. Il s'est amélioré toutefois avec la publication de dossiers thématiques présentant des expériences sélectionnées relatives aux thèmes retenus et la mise en œuvre du site internet « i.ville ».

3 – Les centres de ressources régionaux

L'action d'amélioration du recueil des expériences de terrain devrait être facilitée par la consolidation du réseau des centres de ressources. L'objectif fixé sur ce point par le CIV du 30 juin 1998 d'appuyer la création de cinq nouveaux centres régionaux a été sensiblement dépassé, avec la création d'une dizaine de nouveaux centres. Chacun est censé avoir un ancrage local fort, être adossé aux pôles universitaires ou de recherche locaux, répondre aux besoins des acteurs de terrain qui ont pris l'initiative de le constituer et disposer d'un financement stable, inscrit dans le contrat de plan Etat-région. Le maillage complet du territoire nécessite encore la création de quelques centres supplémentaires.

En septembre 1999, ces structures se sont constituées en réseau national animé par le centre de ressources de la DIV, afin de mutualiser les informations et les démarches, de construire des outils de travail communs, notamment un thesaurus, et de faciliter le lien entre les actions territoriales et les dispositifs du niveau central.

L'action menée dans ce domaine par la DIV semble avoir été efficace, mais il est encore trop tôt pour juger du fonctionnement et de l'utilité du réseau national et de chaque centre particulier, notamment pour les plus récents.

B – La diffusion des informations

La diffusion des informations est assurée essentiellement par le centre de ressources et le service de la communication. La DIV a fait des efforts certains pour développer ses actions d'information et de communication depuis 1999 et s'est efforcée de mesurer leur impact. Elle n'a toutefois pas établi de schéma d'ensemble fixant les objectifs, les moyens et les coûts de cette action et de ses différentes composantes.

1 – La base de données i.ville et le site internet du ministère

Pour faciliter l'accès à la documentation concernant la politique de la ville, une base de données en ligne intitulée « i.ville » a été mise en place en mars 2000. Les internautes y trouvent les textes officiels, les contrats de ville, des données territoriales, des dossiers thématiques et des fiches d'expériences. La création de ce site, dont le coût initial a été d'environ 45 750 € est une initiative positive, mais il est regrettable qu'elle n'ait pas fait l'objet d'une étude préalable fixant un cahier des charges, un calendrier de réalisation et un budget. Les dépenses ont été engagées, au contraire, par bons de commande successifs.

Parallèlement, la DIV a ouvert en décembre 1999, avec l'aide d'un prestataire extérieur, un site internet rattaché au « portail » du ministère de l'emploi et de la solidarité. Ce site du ministère de la ville permet un accès facile à la base de données « i.ville », bien que celle-ci ne soit pas hébergée sur le même serveur ni gérée par la même équipe.

2 – Les publications

La politique de publication de la DIV a sensiblement évolué depuis 1998. Elle repose sur plusieurs publications périodiques, dont certaines récentes, et sur plusieurs collections de documents lancées en 1999 et destinées à être des outils pratiques et méthodologiques pour les acteurs de terrain (chefs de projets et membres de MOUS, associations, chercheurs), permettant notamment la mise en commun de « bonnes pratiques » et l'échange d'informations sur les expériences menées localement. Ces publications sont également des supports de la communication de la délégation, auprès des élus et des administrations notamment.

Cette politique éditoriale riche et diversifiée ne fait toutefois l'objet d'aucun document définissant ses objectifs et ses moyens. Le lancement d'un magazine bimestriel, dont le coût est relativement élevé aurait ainsi appelé des décisions éclairées par une telle étude [\[1\]](#).

En matière de procédures financières, des progrès ont été accomplis puisque plusieurs marchés ont été passés récemment, notamment pour l'impression de la lettre et du magazine (fin 2000) et pour la rédaction de 10 numéros du magazine (environ 0,3 M€). Malgré la création de collections de documents, leur impression continue en revanche à faire l'objet de simples bons de commande.

3 – Les séminaires, colloques et rencontres

Le développement des actions de communication s'est aussi manifesté par la multiplication des manifestations organisées par la DIV et qui ont été particulièrement nombreuses depuis 1999.

En particulier, de nombreux colloques ont été organisés pour mobiliser les acteurs sur les orientations de la politique de la ville arrêtées par le CIV de juin 1999. Ces rencontres thématiques permettent à la DIV de disposer d'un support de communication médiatisé, grâce à la présence du ministre chargé de la ville, pour faire connaître son action.

L'année 1999 a également été marquée par l'organisation du premier « festival de la ville » de Créteil, qui est devenu une manifestation organisée chaque année en septembre par la ville de Créteil avec le soutien de la DIV. Le coût de la participation de la ville à l'opération atteint 0,46 M€ en 2001, montant auquel il convient d'ajouter celui des subventions aux associations pour les actions organisées par la délégation elle-même et par le conseil national des villes au cours du festival. Compte tenu de son coût élevé en progression et pourtant incomplètement évalué, il serait utile de procéder à une évaluation de la participation de la DIV à cette opération.

Financement du festival de la ville de Créteil par la DIV

En €

	1999	2000	2001
Convention de partenariat national	114 340	152 450	228 670
Délégation de crédits à la préfecture du Val-de-Marne	38 110	144 830	228 670
Total	152 450	297 280	457 340

Source : DIV

C – La formation

La formation des acteurs de la politique de la ville fait partie des responsabilités de la DIV. Le CIV du 14 décembre 1999 a pris des décisions, concernant notamment la formation des fonctionnaires affectés dans les quartiers difficiles. Une formation est également prévue au niveau national pour les préfets et leurs équipes.

Ces actions sont censées s'adresser à la fois aux fonctionnaires de l'Etat (budget des services généraux du Premier ministre), aux agents des établissements publics et des collectivités locales et aux salariés des associations (budget de la ville), ce qui nécessite des montages financiers parfois complexes. Le bilan des actions menées en 2000 est très limité. Sur les 7,62 M€ prévus à cet effet sur le budget des services du Premier ministre en 2000, seuls 0,3 M€ avaient été consommés à la fin de cet exercice.

Au niveau national, la délégation a signé le 20 septembre 2000 une convention avec le CNFPT [\[2\]](#) organisant la coopération des deux structures pour observer et suivre les évolutions des professions de la politique de la ville et pour promouvoir et réaliser des actions de formation.

Il est trop tôt pour faire le bilan des opérations menées dans ce cadre et en évaluer les résultats. Il semble cependant que les formations thématiques se développent sur le territoire, souvent à l'initiative des sous-préfets ville, mais que les formations à la prise de poste sont difficiles à mettre en œuvre et nécessitent un travail de base sur la connaissance des besoins tant qualitatifs que quantitatifs.

III – Des déficiences dans l'animation des réseaux

Des progrès ont été faits en matière de recueil et de diffusion de l'information, mais l'animation des acteurs de la politique de la ville reste insuffisante.

A – L'absence d'outil de suivi financier

Dans le cadre de sa fonction d'animation et de pilotage, la DIV devrait mettre à la disposition des acteurs de terrain des outils de gestion et de suivi afin de faciliter tant la mise en œuvre de la politique de la ville par les acteurs locaux qui n'auraient pas à créer eux-mêmes leurs propres outils, que l'agrégation et la centralisation des informations en provenance des différents sites. En ce domaine, l'action de la délégation a été très insuffisante malgré des efforts récents.

Les enquêtes faites sur les différents sites de l'enquête, tant par la Cour que par les chambres régionales des comptes, ont fait apparaître, en effet, qu'il était très difficile, et même la plupart du temps impossible, d'établir des bilans financiers complets des opérations menées au titre des contrats de ville ou GPU concernés. Il est anormal que fasse défaut quasi systématiquement un suivi précis, en autorisations de programme et en crédits de paiement, des dépenses assumées par les services de l'Etat.

La DIV n'a pas, jusqu'à présent, fourni aux services déconcentrés un outil qui pallie l'absence d'interface entre les différents systèmes informatiques qui servent à suivre les crédits des ministères participant à la politique de la ville. Des solutions locales ont été développées dans certains départements, multipliant les coûts mais ne permettant pas de disposer d'une solution homogène sur l'ensemble du territoire.

Pour tenter de résoudre ce problème, la DIV a décidé en mai 2000 d'expérimenter dans une quinzaine de départements un logiciel développé par la préfecture des Bouches-du-Rhône, appelé POLIVILLE, pour gérer et suivre localement l'ensemble des actions programmées et financées sur une même application, à laquelle ont accès les différents partenaires (services de l'Etat et collectivités territoriales). Il peut aussi permettre aux associations de suivre le cheminement de leurs demandes de subventions.

A la fin de l'exercice 2001, ce logiciel était utilisé par les services de l'Etat de huit départements. Pour 2002, l'extension de POLIVILLE est prévue pour cinq départements supplémentaires. L'accès de collectivités locales au logiciel est prévu dans deux départements.

La lenteur de ce déploiement s'explique par la faiblesse des moyens mobilisés (une personne à mi-temps), signe de l'insuffisante préparation de cette opération dont le caractère stratégique est pourtant incontestable. En effet, le développement et la généralisation de POLIVILLE, logiciel complexe et multifonctions construit de manière empirique à partir d'une situation locale particulière, n'ont pas fait l'objet d'une analyse globale de la situation qui aurait conduit à choisir entre plusieurs hypothèses, sur la base d'objectifs chiffrés précis et d'un calendrier.

En tout état de cause, un suivi financier correct passe par la mise au point de définitions (crédits de droit commun, crédits spécifiques notamment) et de procédures partagées entre les partenaires (codification, identifiant unique) qui nécessitent un effort de clarification et d'organisation tant au niveau central qu'à celui des services déconcentrés.

Certains services déconcentrés ont pris des initiatives intéressantes à cet égard : ainsi dans le Rhône, l'intervention conjuguée de la préfecture et de la trésorerie générale a permis de mettre au point une codification des opérations relevant des contrats de ville pour mieux suivre les crédits de droit commun affectés à ces opérations. Toutefois, le développement d'initiatives décentralisées risque, s'il n'est pas piloté par la DIV, de rendre impossible à terme la réalisation simple de synthèses nationales et de conduire à un gaspillage de moyens financiers et humains.

B – L'organisation des relations avec les acteurs de terrain

Les modes de relations entre la DIV et les acteurs de terrain, notamment ceux des services déconcentrés de l'Etat, constituent également un élément important du système d'animation et de pilotage.

1 – Les chargés de mission territoriaux

Jusqu'en 1998, le nombre de représentants territoriaux de la DIV était très limité (4 ou 5). La nouvelle équipe de direction a souhaité recréer une équipe territoriale d'une quinzaine de personnes prélevée sur le personnel des départements thématiques. Les responsables locaux peuvent ainsi avoir un correspondant à la délégation capable de les aider mais aussi de faire remonter à celle-ci les informations recueillies sur le terrain. Le délégué adjoint, aidé d'une cellule de coordination territoriale de quatre personnes, est chargé d'animer cette action.

Toutefois, le rôle de ces chargés de mission territoriaux reste mal défini et le partage de leur temps entre leur responsabilité thématique et leur action sur le terrain devrait être mieux organisé et contrôlé. Leur présence sur le terrain, plus importante auprès des SGAR ^[3] que des sous-préfets chargés de la politique de la ville, reste toutefois limitée, compte tenu de l'augmentation du nombre de sites concernés par la politique de la ville et de leur éloignement géographique.

Aussi les liens entre la DIV et les services déconcentrés, notamment départementaux, sont-ils distendus. Cette situation est aggravée par les défauts déjà signalés : absence de formalisation des projets de la délégation concernant son rôle d'animateur et de pilote, insuffisance des instruments de suivi, de pilotage et d'évaluation mis à leur disposition, mauvaise information des services déconcentrés sur les expériences des autres départements, même au sein d'une région.

2 – L'organisation et l'animation de réseaux, notamment associatifs

Pour compenser les moyens humains limités dont elle dispose, la DIV s'efforce d'organiser et d'animer des réseaux qui démultiplient son action. Son centre de ressources a ainsi encouragé et soutenu la création de centres de ressources régionaux. L'objectif est de faire partager à ces entités, indépendantes les unes des autres et à fort ancrage local, un minimum de pratiques et de méthodes communes pour pouvoir développer des actions cohérentes au niveau national sans entraver le développement d'expériences adaptées aux spécificités locales.

Ce type d'intervention n'est pas propre à la politique de la ville ; au contraire, il est une des conséquences du développement de la décentralisation qui devrait conduire, notamment dans les domaines où l'Etat n'a plus qu'une compétence restreinte, à multiplier ces démarches.

La constitution de réseaux s'appuie souvent sur le secteur associatif qui met en œuvre une partie des actions de la politique de la ville. Chaque département thématique de la délégation soutient financièrement des associations « têtes de réseau ».

La constitution de réseaux peut prendre d'autres formes. Dans le domaine de l'emploi, la délégation s'efforce ainsi de constituer et d'animer un réseau regroupant les acteurs des « volets emploi » des contrats de ville : correspondants ville des DDTEFP, agents des MOUS, missions locales, structures porteuses des PLIE.

3 – Les circulaires

Si la DIV est une administration centrale originale par bien des aspects, son utilisation des circulaires comme instruments de communication privilégiés avec les services déconcentrés reste très « classique ». Ces instructions sont nombreuses, souvent longues et « jargonantes », notamment les circulaires conjointes avec d'autres ministères dont le texte garde la trace de négociations laborieuses.

a) *Des calendriers peu réalistes*

La date à laquelle interviennent ces circulaires ou les délais qu'elles assignent aux services pour agir ou répondre sont souvent très décalés par rapport aux contraintes de l'action sur le terrain.

Des circulaires annuelles sur l'utilisation des crédits ont ainsi été diffusées alors qu'une partie des crédits était déjà déléguée depuis plusieurs mois. C'est le cas des circulaires des 5 avril 1994, 19 avril 1996, 10 avril 1997 et 4 mai 1998. De même, la circulaire conjointe de la délégation et du ministère de la culture concernant les contrats de ville 2000-2006 a été envoyée le 19 juin 2000 alors que la négociation de ces contrats était censée être terminée. Ces errements nuisent à la crédibilité de la DIV auprès des services déconcentrés et compliquent leur action.

Dans d'autres cas, les délais de réponse ou d'action découragent des services submergés par leurs activités sur le terrain. Ainsi, les délais accordés pour négocier les GPU et les contrats de ville de 1994 étaient-ils trop courts pour permettre, dans bien des cas, l'élaboration d'un véritable projet. Les « appels à projets » thématiques encourrent souvent la même critique : les délais étant trop brefs pour bâtir réellement de nouveaux projets, les opérations proposées reprennent fréquemment des dossiers qui existent déjà et pour lesquels un financement n'avait pas été trouvé, parfois parce qu'ils ne paraissaient pas prioritaires.

De même, la circulaire du 6 janvier 1999 sur les services publics de proximité et la géographie d'intervention de la politique de la ville, qui visait à mettre en application les décisions du CIV de juin 1998, laissait moins de huit semaines aux préfets pour adresser à la délégation, avant le 1er mars 1999, un diagnostic de l'état des services publics de proximité, élaboré avec les acteurs locaux après consultation des habitants, alors qu'il avait fallu six mois pour rédiger la circulaire elle-même.

b) *L'instabilité des actions et des procédures*

La complexité et l'instabilité caractérisent souvent les procédures relevant de la politique de la ville. Les GPV, greffés sur les contrats de ville en cours ou en fin de négociation, en sont un exemple.

Le constat est identique pour les actions à mettre en œuvre. Ainsi, les circulaires annuelles d'utilisation des crédits montrent que, chaque année, aux changements de nomenclatures s'ajoutent de nouvelles dispositions précisant, modifiant ou complétant les types de dépenses pouvant être financés sur chaque ligne budgétaire. La gestion, le suivi financier et le contrôle des opérations en sont rendus très complexes.

La multiplicité des domaines d'action de la politique de la ville et l'absence de priorités clairement définies avec un

horizon de réalisation fixé et contrôlable favorisent une certaine versatilité dans les thèmes d'action retenus qui semblent subir des phénomènes de « mode ». Selon les années, l'accent a été mis sur la toxicomanie, la prévention ou la participation des habitants. Chaque année, les circulaires d'utilisation des crédits mais aussi les circulaires annuelles pour les opérations « ville, vie, vacances », par exemple, mettent l'accent sur de nouvelles priorités, développent un nouveau thème d'intervention. Cette méthode de pilotage ne permet pas aux acteurs de la politique de la ville de conduire des actions de moyen terme ; elle les conduit souvent à « calibrer » leurs projets pour les faire entrer dans les cadres définis par les nouvelles circulaires.

Ces calendriers et cette instabilité mettent souvent en difficulté les services déconcentrés ; ils ne tiennent pas compte, de surcroît, de la dimension partenariale de la politique de la ville, qui nécessite de convaincre les partenaires et de négocier une grande partie des actions à mener.

IV – Une gestion qui manque encore de rigueur

Lors des contrôles précédents, de nombreuses irrégularités avaient été relevées. La vérification des opérations de la DIV pour l'exercice 1999 a fait apparaître que, malgré des efforts récents, des progrès substantiels restent à faire.

A – La gestion du personnel

Dans son deuxième rapport public particulier sur la fonction publique de l'Etat [\[4\]](#), la Cour a critiqué :

- l'irrégularité attachée à la "grille d'emplois spécifiques" de la DIV mise en place en 1992, contraire à l'article 4 du statut général de la fonction publique ;
- les dérives liées à la procédure relative aux fonctionnaires détachés sur contrat ;
- le recrutement de contractuels occupant des postes de catégorie C, qui n'est pas licite au regard de l'article 4 précité ; 16 agents étaient concernés en février 2001.

En outre, certains agents contractuels en poste à la délégation ont été recrutés sur contrats à durée indéterminée, après la loi du 13 juin 1983, alors que depuis cette date on ne peut plus recruter sur CDI.

Le personnel de la DIV bénéficie d'une prime spécifique qui n'a pas de base légale.

Enfin, l'emploi d'agents occasionnels par la DIV est souvent irrégulier et déroge à la réglementation en vigueur en matière de délais, tant pour la passation des contrats que pour leur durée et leur renouvellement.

B – Les règles de spécialité budgétaire

Les critiques faites par la Cour en 1995 relatives à l'absence de respect des règles de spécialité budgétaire sont toujours d'actualité. En effet de nombreuses subventions continuent d'être financées par des crédits du titre III (fonctionnement des services) et non du titre IV (interventions). Certains paragraphes de la nomenclature du chapitre

37-82 « dépenses de modernisation et d'animation » prévoient explicitement cette possibilité, mais des subventions sont souvent imputées aussi sur d'autres lignes. A l'inverse, des prestations d'assistance technique rendues par des cabinets privés sont financées sur des crédits du titre IV et non sur du titre III.

C – Le respect des procédures

L'établissement de bons de commande, après réalisation des prestations, est très répandu ; la DIV a recours à de nombreux fournisseurs pour les mêmes catégories de prestations ou de services et ces découpages la soustraient aux obligations du code des marchés visant à la mise en concurrence.

Des efforts sur ce point ont été faits à la fin de la période vérifiée, notamment en matière de publications, mais des progrès restent à accomplir. En particulier, les commandes des prestations pour les colloques de 1999 n'ont pas respecté, dans la grande majorité des cas, les règles imposées par la réglementation en vigueur.

De manière générale, le suivi des dépenses est peu rigoureux. Les délais de paiement restent trop longs, qu'il s'agisse de régler des fournisseurs ou de rembourser des frais de déplacements.

La DIV ne dispose pas de procédures de contrôle interne satisfaisantes, notamment pour l'utilisation des véhicules ou des appareils téléphoniques.

En matière de dépenses d'intervention, elle n'a pas organisé un système de suivi et de contrôle des subventions versées aux associations. Il lui permettrait pourtant d'avoir une vision globale des financements de la politique de la ville dans ce domaine et de vérifier la cohérence de ces interventions, notamment pour les associations qui sont financées à la fois par la délégation et par les services déconcentrés. Les travaux engagés sur ce point à l'occasion du « rapport Sandrier » ^[5] mériteraient d'être poursuivis et systématisés.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La délégation interministérielle de la ville n'assure pas de manière pleinement satisfaisante sa mission de pilotage auprès des services déconcentrés. Si elle a fait des progrès sensibles dans le recueil et la diffusion des informations, les outils de suivi et de contrôle qu'elle met à la disposition des acteurs de terrain, notamment en matière financière, restent insuffisants. Aussi la réalisation de ses projets actuellement en cours de développement sur ces sujets est-elle prioritaire.

L'organisation, l'action et le fonctionnement de la DIV ne sont pas assez formalisés, ce qui nuit à son efficacité et à la rigueur de sa gestion :

- Tout en préservant sa spécificité, l'organisation de la délégation gagnerait à être plus explicite ; des lettres de mission ou des définitions de poste pourraient utilement préciser les missions des principaux responsables, et ainsi éviter des confusions dans la répartition des attributions.

- Les axes stratégiques de l'action de la DIV pourraient opportunément être mieux définis et diffusés, afin de permettre de vérifier si ses résultats sont conformes aux buts poursuivis, d'anticiper l'évolution future des charges qu'elle engendre, et, pour les actions confiées à des prestataires extérieurs, de mettre différents candidats en compétition sur la base de projets bien définis.

- Des procédures de contrôle interne rigoureuses doivent être mises en place.

- D'une manière générale, les ressources humaines de la DIV ne sont pas bien adaptées à ses missions, la part trop importante faite aux contractuels et aux mises à disposition ne permettant pas d'en assurer une gestion satisfaisante.

[1] SGAR : secrétaire général pour les affaires régionales.

[2] Rapport public particulier, avril 2001, p. 567-568.

[3] Rapport sur « les associations et la politique de la ville », demandé par le Premier ministre, en octobre 2000, à M. Jean-Claude Sandrier, député du Cher, remis le 11 juin 2001.

[4] L'expression raccourcie de « sous-préfet ville » est couramment utilisée.

[5] Le corps préfectoral est classé en 2 catégories et en 5 classes.

Sommaire

