

COUR DES COMPTES

LA POLITIQUE DE LA VILLE

**RAPPORT AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE
SUIVI DES RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS
ET DES ORGANISMES INTÉRESSÉS**

FÉVRIER 2002

Sommaire

	Pages
Délibéré	5
Introduction	7
Première partie : Les objectifs	17
Chapitre I : Le cadre national	19
I – L’élargissement des zones d’intervention géographique	20
II – La multiplication des champs d’action sectoriels.....	26
III – Des objectifs nationaux mal identifiés	29
Chapitre II : Le contenu des accords locaux	33
I – Des objectifs de résultats presque inexistantes	34
II – Des objectifs de moyens encore limités	36
III – Des accords reposant essentiellement sur des programmes d’action	37
Deuxième partie : Une politique partenariale et contractualisée..	41
Chapitre III : Les différents partenariats	43
I – Un partenariat privilégié avec les collectivités territoriales	44
II – Les autres partenaires.....	55
III – Les interventions de l’Union européenne.....	64
Chapitre IV : Les procédures contractuelles	71
I – Les procédures contractuelles propres à la politique de la ville	72
II – Les procédures connexes	83
III – Un système lourd et complexe	85
Chapitre V : Les systèmes de pilotage	89
I – Les composantes des systèmes de pilotage	90
II – Unicité ou multiplicité des dispositifs de pilotage	90
III – L’institutionnalisation du système de pilotage.....	92
IV – Le cas des GIP-DSU	95
Troisième partie : Une politique interministérielle	97
Chapitre VI : Une dimension interministérielle insuffisamment développée	99
I – L’organisation de l’interministérialité.....	100
II – Politiques de droit commun ou procédures spécifiques ?	102

Chapitre VII : La délégation interministérielle à la ville	111
I – Une administration peu adaptée à la gestion	112
II – Des progrès en matière de recueil et de diffusion de l’information	114
III – Des déficiences dans l’animation des réseaux	119
IV – Une gestion qui manque encore de rigueur	123
Chapitre VIII : Les services déconcentrés	127
I – L’organisation et le rôle des services déconcentrés	128
II – L’action des services déconcentrés	136
Quatrième partie : Le financement de la politique de la ville	149
Chapitre IX : Les « jaunes » budgétaires	151
I – Les insuffisances méthodologiques du « jaune »	152
II – Des améliorations récentes mais encore insuffisantes	160
Chapitre X : Les crédits spécifiques	165
I – Des crédits en augmentation	166
II – Des crédits insuffisamment utilisés	170
III – Une gestion compliquée malgré des efforts de simplification	172
Chapitre XI : Les crédits inscrits à d’autres budgets	177
I – Une notion mal définie : « les crédits de droit commun »	178
II – Une mobilisation insuffisante des crédits de droit commun	183
Cinquième partie : La connaissance et l’évaluation des résultats de la politique de la ville	191
Chapitre XII : Les systèmes d’information	193
I – Des situations locales très différenciées	194
II – Un système difficile à mettre en œuvre	197
III – Des initiatives récentes de la DIV	199
Chapitre XIII : Une évaluation difficile	201
I – Une démarche qui reste très théorique	202
II – Des évaluations locales utiles mais partielles	204
III – Une évaluation nationale encore rudimentaire	209
Conclusion	213
Glossaire	217
Liste des annexes	221
Réponses des administrations et organismes concernés	261

DÉLIBÉRÉ

La Cour des comptes publie, sous la forme d'un fascicule séparé, un rapport sur LA POLITIQUE DE LA VILLE.

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires du code des juridictions financières, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

Ce texte a été arrêté au vu du projet qui avait été communiqué au préalable, en totalité ou par extraits, aux administrations et organismes concernés, et après qu'il a été tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses fournies par ceux-ci. En application des dispositions précitées, ces réponses sont publiées ; elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Etaient présents : M. Logerot, premier président, MM. Marmot, Mignot, Ménasseyre, Collinet, Delafosse, Gastinel, présidents de chambre, M. Brunet, président de chambre maintenu en activité, MM. Mathieu, Blondel, Chartier, Limouzin-Lamothe, Zuber, Capdeboscq, Murret-Labarthe, Sallois, Carrez, Giquel, Mme Legras, MM. Bonacossa, Lagrave, Cretin, Recoules, Malingre, Paugam, Kaltenbach, Hespel, Devaux, Rossignol, Descheemaeker, Bayle, Adhémar, Mme Boutin, MM. Chabrol, Bertrand, Camoin, Mme Cornette, MM. Lefoulon, Mirabeau, Hernandez, Thérond, Mmes Froment-Meurice, Ruellan, Bellon, MM. Gasse, Frèches, Ritz, Mme Lévy-Rosenwald, MM. Duchadeuil, Attali, Moulin, Mme Bazy-Malaurie, MM. Thélot, Steyer, Lesouhaitier, Lefas, Mme Pappalardo, MM. Brun-Buisson, Gauron, Lafaure, Andréani, Banquey, Morin, Braunstein, Auger, Delin, conseillers maîtres, MM. Monginet, Lazar, d'Albis, conseillers maîtres en service extraordinaire, M. Cieutat, conseiller maître, rapporteur général.

Etait présente et a participé aux débats, Mme Gisserot, procureur général de la République, assistée de M. Frentz, avocat général.

M. Ory-Lavollée, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 15 février 2002.

Introduction

Depuis une vingtaine d'années, l'Etat a engagé des actions visant à lutter contre la dégradation de quartiers situés en général à la périphérie des grandes villes et contre l'exclusion des populations qui y habitent. Regroupées à l'origine sous le nom « d'actions pour le développement social des quartiers (DSQ) », ces opérations constituent, depuis la fin des années 80, les composantes de la « politique de la ville ». Cette nouvelle dénomination est toutefois équivoque 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. Aussi a-t-elle fait l'objet de nombreuses tentatives de définition dont aucune n'est pleinement satisfaisante. La politique de la ville peut être considérée 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'Etat en partenariat contractuel avec les collectivités locales.

L'ambiguïté de l'expression et la difficulté à en proposer une définition simple sont révélatrices de problèmes fondamentaux, concernant le contenu et les objectifs d'une politique, pourtant qualifiée de prioritaire par les gouvernements successifs.

1 – Les caractéristiques de la politique de la ville

a) Son domaine d'application

Depuis le début des années 80, la politique de la ville a dû faire face à une aggravation de la crise des zones urbaines défavorisées qui n'est pas propre à la France. La politique de la ville s'est dès lors étendue à de nouveaux sites tandis que les difficultés ne cessaient parallèlement de s'accroître dans ceux où elle avait été en premier lieu mise en œuvre. Tout en s'efforçant d'affirmer sa légitimité et de définir son contenu spécifique, les responsables de la politique de la ville ont donc été contraints de l'adapter en permanence à la rapide et profonde évolution de son champ d'application.

BREF HISTORIQUE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE**1977**

- lancement du programme « habitat et vie sociale »

1981

- juillet : événements de Vaulx-en-Velin
- octobre : création de la commission nationale pour le développement social des quartiers
- décembre : circulaire du ministère de l'éducation nationale instituant les zones d'éducation prioritaire (ZEP)

1983

- juin : création du conseil national de prévention de la délinquance
- novembre : installation de la mission « banlieue 89 »

1984

- juin : mise en place des MOUS (maîtrise d'œuvre urbaine et sociale)
- juin : création du CIV (comité interministériel des villes) et du FSU (fonds social urbain)

1988

- octobre : création de la délégation interministérielle à la ville (DIV) et du conseil national des villes (CNV) ; fusion de « banlieue 89 » et de la DIV

1989

- démarrage du Xème plan : 400 quartiers bénéficient de contrats DSQ ou de procédures adjacentes (conventions de quartier, convention « ville-habitat », contrats de ville expérimentaux)

1990

- octobre : émeute du Mas-du-Taureau à Vaulx-en-Velin
- décembre : assises de « banlieue 89 » et discours du Président Mitterrand sur l'urgence de la politique de la ville ; création du ministère de la ville

1991

- janvier : nomination de 13 sous-préfets à la ville
- mai/juin : émeute au Val-Fourré à Mantes-la-Jolie

1994

- février : création du fonds d'intervention pour la ville (FIV) avec regroupement et globalisation des crédits
- mars : signature de 214 contrats de ville et choix définitif de 12 grands projets urbains (GPU)

1996

- janvier : présentation du « pacte de relance pour la ville »

1999

- octobre : signature du premier contrat de ville 2000-2006
- décembre : décision du CIV fixant les modalités du « programme national de renouvellement urbain »

La dégradation des conditions de vie dans certains quartiers a conduit l'Etat à mener des actions destinées à traiter les effets comme les causes de cette évolution. Aussi la politique de la ville recouvre-t-elle une grande diversité d'interventions relevant à la fois de l'urbanisme et de l'aménagement urbain, de l'action sociale, de l'éducation, de la prévention de la délinquance et de la sécurité. Depuis plusieurs années, le développement économique, l'emploi et l'insertion professionnelle constituent une priorité particulière. *Une première caractéristique de la politique de la ville est donc d'être pluridimensionnelle.*

b) Ses acteurs

Une politique interministérielle : Au sein de l'Etat, la politique de la ville est avant tout interministérielle. Elle repose sur des actions de tous les ministères, coordonnées par des structures qui lui sont propres.

Cette dimension interministérielle a été affirmée très tôt, notamment avec la création en 1984 du comité interministériel des villes (CIV) présidé par le Premier ministre ou son représentant et auquel participent un grand nombre de ministres. Cette instance gouvernementale arrête, en principe, les orientations de la politique de la ville, définit les programmes qui la mettent en œuvre et répartit les moyens, notamment financiers.

Pour conduire et animer cette politique, une organisation spécifique a été progressivement mise en place à partir de la fin des années 80. Elle s'est traduite par la création en 1990 d'un ministère de la ville doté, à partir de 1994, d'un budget propre. Après plusieurs évolutions concernant son positionnement, il relevait, au moment de l'enquête de la Cour, d'un ministre délégué auprès du ministre de l'emploi et de la solidarité. Le ministre chargé de la ville dispose à l'échelon central, d'une délégation interministérielle à la ville (DIV) forte d'une centaine d'agents, créée en 1988. Au niveau déconcentré, les actions de la DIV sont relayées par les services préfectoraux. Afin d'assurer le suivi de cette politique, des « sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville » ont été nommés dans les départements les plus concernés.

Une politique multipartenariale : du fait de la décentralisation notamment, l'Etat ne peut pas agir seul dans la plupart des domaines concernés. Aussi la politique de la ville repose-t-elle en grande partie sur la participation des collectivités locales (régions, départements, communautés urbaines, communes) et sur celles de divers organismes tels que la Caisse des dépôts et consignations, le FAS ou La Poste. Elle s'appuie aussi localement sur le milieu associatif qui sert de relais vers les populations concernées, dont la participation, qui est désormais une

priorité affichée de la politique de la ville, conditionne le succès des actions entreprises.

c) Son cadre d'intervention

Une politique combinant des dispositifs spécifiques et des dispositifs de droit commun : La politique de la ville a été marquée par le développement de nombreux dispositifs spécifiques, mis en œuvre par le ministère de la ville. Ses interventions sont incitatives et non substitutives, ce qui explique que les moyens financiers du ministère, pourtant en progression, restent limités. Les moyens financiers réputés engagés par l'Etat au titre de cette politique (4,3 Md€ en 2001¹) ne sont toutefois pas limités aux crédits spécifiques du budget de la ville (367 M€ en 2001²). Ils comprennent également les inflexions en faveur de la politique de la ville des politiques « de droit commun », notamment dans les domaines de l'emploi, de la sécurité, de la justice et de l'éducation.

Les collectivités locales et certains organismes publics ont également isolé des moyens dédiés à la politique de la ville en plus de leurs interventions de droit commun dans leurs domaines de compétence.

L'importance du cadre contractuel : Le choix d'une politique partenariale explique l'importance du cadre contractuel. Outre les contrats de plan Etat-régions, qui comportent désormais systématiquement un volet « politique de la ville », des dispositifs contractuels propres sont le cadre de mise en œuvre privilégié de cette politique à l'échelon local. Ils associent l'Etat, les collectivités locales ainsi que les organismes publics et bailleurs sociaux concernés. Ce cadre contractuel présente deux caractéristiques : il est territorialisé et s'inscrit dans l'horizon temporel des contrats de plans (1994-1999 puis 2000-2006).

Une géographie prioritaire en extension : Les actions ainsi conduites s'appliquent à des territoires urbains dont les populations présentent des caractéristiques de grande précarité. Concentrée à l'origine sur quelques quartiers particuliers d'une agglomération, la politique de la ville a progressivement été étendue, à travers les procédures contractuelles, à l'essentiel, voire à la totalité de celle-ci. Si on se limite, parmi les 751 zones urbaines sensibles (ZUS) définies par l'Etat en 1996, aux 717 de métropole, le nombre d'habitants concernés s'élevait à 4,46 millions en 1999.

1 Source : « jaune budgétaire » annexé au projet de loi de finances pour 2002.

2 Source : crédits votés 2001 pour le budget de la ville (en crédits de paiement).

La population concernée en métropole

Alors qu'en France métropolitaine, la population urbaine, qui compte désormais 44,9 millions de personnes, a augmenté au total de 3,7 % entre les recensements de 1990 et 1999, elle a diminué de 5,7 % pendant la même période dans l'ensemble des 717 zones urbaines sensibles (ZUS) de France métropolitaine. Elle ne représente donc plus que 7,6 % de la population totale en 1999 (4,46 millions) contre 8,3 % en 1990 (4,73 millions).

La population des ZUS est plus jeune que la population totale (31,5 % de jeunes de moins de 20 ans dans les ZUS contre 24,6 % en moyenne). La proportion de population étrangère (16,5 %) est trois fois plus élevée que dans l'ensemble de la population (5,6 %).

2 – L'objet du présent rapport

La Cour s'est attachée à analyser la cohérence, l'efficacité et la lisibilité d'ensemble de cette politique publique d'une particulière complexité technique, en ce qui concerne les objectifs poursuivis, les méthodes employées et les moyens disponibles. Elle a également vérifié si les défauts qu'elle avait déjà relevés en 1995 avaient fait l'objet d'actions correctives.

Les principales observations du rapport public de 1995³

En 1995, la Cour soulignait que l'organisation administrative comme le dispositif budgétaire dans lesquels se traduit la politique de la ville étaient « inadaptés sur de nombreux points », ce qui expliquait largement « les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des moyens consacrés par l'Etat à cette politique ». Elle relevait notamment :

- le caractère incertain du chiffrage de l'effort financier de l'Etat,
- les irrégularités qui marquaient la gestion des crédits,
- les difficultés que la procédure de contractualisation rencontrait pour déterminer les priorités et pour identifier les partenaires.

³ Rapport public de 1995, p. 19 à 48.

Le présent rapport public particulier n'a pas été limité au seul examen des structures et moyens spécifiquement dédiés à la politique de la ville. Une telle vision réductrice aurait été contraire à la conception même de cette politique, qui repose sur une combinaison de moyens relevant de nombreux partenaires et de domaines d'action variés. Mais il ne vise pas à faire une présentation exhaustive des moyens ou des procédures mis en œuvre par l'Etat dans les quartiers sensibles. Il n'a pas, par exemple, pour objet d'étudier en elles-mêmes les mesures concernant la police de proximité ou l'éducation dans les zones prioritaires. Il se propose en revanche d'analyser l'articulation de ces dispositifs avec les instruments propres à la politique de la ville.

Son ambition n'est pas davantage d'évaluer l'efficacité de chacune des multiples actions menées au titre de la politique de la ville elle-même. Un tel travail impliquerait de pouvoir disposer d'un état des lieux précis au moment du lancement des actions considérées, ce qui n'est généralement pas le cas, et d'être en mesure de distinguer ce qui lui est directement imputable de ce qui relève de l'évolution du contexte économique et social du milieu urbain depuis 20 ans. Révélatrice des problèmes de notre société, la politique de la ville n'est pas à elle seule en mesure de les résoudre tous.

3 – L'enquête des juridictions financières

La Cour et les chambres régionales des comptes concernées ont analysé, en 2000 et 2001, la mise en œuvre de la politique de la ville dans sept sites distincts (voir tableau suivant), situés dans les quatre régions métropolitaines qui reçoivent le plus de crédits du budget de la ville. En outre, la chambre régionale des comptes de la Réunion a procédé à un contrôle de la politique de la ville à Saint-Denis de la Réunion⁴. Le présent rapport s'appuie sur les conclusions de 27 rapports élaborés et examinés soit par la Cour (12 rapports), soit par les chambres régionales des comptes (15 rapports).

Cette enquête a nécessité de nombreux entretiens tant au niveau central que dans les services déconcentrés de l'Etat et dans les collectivités locales. Elle a également donné lieu à la vérification des pièces justificatives de dépenses imputées au budget de la ville pour l'exercice 1999, notamment celles de la délégation interministérielle à la ville et des services déconcentrés des 4 régions et des 6 départements dont relèvent les sites choisis (soit au total environ 30 % des mandats de

⁴ Mais la Cour n'a pas fait d'enquête sur l'action de l'Etat sur ce site qui n'est donc traité dans ce rapport que sous forme d'encadrés et dans l'annexe 9.

l'exercice 1999 pour le budget de la ville - 7 274 mandats sur 23 842 - et 36 % des dépenses effectuées sur ce budget, soit 86,6 M€ sur 214 M€).

Les travaux ont porté, pour l'essentiel, sur la période 1994-1999, qui correspond également à celle des derniers contrats de ville exécutés. L'enquête a cherché à analyser comment les enseignements tirés de cette expérience avaient été utilisés pour la négociation et la signature des nouveaux contrats (2000-2006).

Les sites retenus pour l'enquête

Région	Site	Population de la commune en 1999	Principaux quartiers prioritaires	Population des quartiers prioritaires en 1999
Nord-Pas-de-Calais	Roubaix	96 984	Alma-gare, Epeule, Cul de four, Hommelet, Le Fresnoy	49 494 (ZUS, y compris quartier Saint-Pierre à Croix)
	Tourcoing	93 386	La Bourgogne	
Ile-de-France	Mantes-la-Jolie	43 679	Le Val Fourré	25 496
	Clichy-Montfermeil	52 376	La cité des Bosquets	29 955
	Grigny	24 512	La Grande Borne Grigny 2	22 800
Rhône Alpes	Vaulx-en-Velin	39 128	Le grand ensemble Les cités Balme et Tase	26 673
	Vénissieux	56 014	Les Minguettes	23 079
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Marseille	798 000	Quartiers nord et centre ville	407 000

Les sites choisis sont des territoires « historiques » de la politique de la ville, où les relations de l'Etat et des collectivités locales ont, de longue date, dû s'organiser pour faire face à des situations complexes. Ils sont le lieu de mise en œuvre de l'essentiel des dispositifs spécifiques de la politique de la ville. Outre les précisions données dans le corps de ce rapport, les sept sites retenus font l'objet de brèves monographies en annexe.

En revanche, les investigations de la Cour n'ont pas porté sur des sites où les difficultés à traiter n'ont qu'une ampleur limitée, même si la politique de la ville ne restreint pas son action aux territoires les plus touchés par les phénomènes de précarité ; mais les moyens mis en œuvre sont alors beaucoup plus faibles que dans les cas retenus pour l'enquête.

Par ailleurs, la Cour a contrôlé l'organisation et les actions de la délégation interministérielle à la ville (DIV) et analysé le « jaune » budgétaire annexé à la loi de finances, qui récapitule « l'effort financier public consacré à la politique de la ville et au développement social urbain ». La participation de la Caisse des dépôts et consignations, de la Poste et de l'EPARECA⁵ à la politique de la ville ont fait l'objet d'enquêtes spécifiques.

En outre, une étude des politiques comparables dans les pays voisins a été effectuée, avec le concours notamment d'un directeur du National Audit Office britannique en mission de longue durée à la Cour (annexe sur la politique de la ville en Angleterre).

Les constatations des juridictions financières sont regroupées autour de cinq thèmes : les objectifs de la politique de la ville (1^{ère} partie), sa démarche à la fois partenariale et contractualisée (2^{ème} partie) et interministérielle (3^{ème} partie), les moyens financiers qui lui sont consacrés (4^{ème} partie), enfin la connaissance et l'évaluation de ses résultats (5^{ème} partie).

⁵ Etablissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux.

La politique de la ville dans les pays voisins

Les premières politiques en faveur des zones urbaines défavorisées sont apparues en *Angleterre* et en *France*. Ces pays, après quelques actions menées dans les années 1970, se sont résolument engagés dans ces politiques en 1981, au lendemain des émeutes de Brixton et Vaulx-en-Velin. Au milieu des années 1980, les questions liées aux minorités ethniques entraînent les *Pays-Bas* à développer un programme s'apparentant au développement social des quartiers (DSQ) français dans une vingtaine de quartiers ; de même la *Suède* prend des mesures pour éviter les phénomènes de concentration des migrants dans les villes. En 1987, *l'Italie*, prenant conscience du dépeuplement de ses grandes villes, nomme un ministre « pour les problèmes des aires urbaines ».

En général, la mise en œuvre d'actions ponctuelles débouche peu à peu sur la constitution de programmes sectoriels, puis, de manière plus structurée, sur une action politique globale qui revêt des dénominations très diverses : politique « urbaine », « des quartiers », « de développement urbain », « de renouvellement urbain », « de régénération urbaine », « des grandes villes », de « développement urbain durable ». Seule la France a opté pour l'appellation « politique de la ville ».

Les années 1990 ont vu ces politiques se généraliser à l'ensemble de l'Europe, dans un contexte d'accroissement du chômage. Dès 1993, le *Danemark* adopte une loi de renouvellement urbain, puis en juin 1998, le gouvernement adopte un plan d'actions global. En *Suède*, le programme spécial d'assistance au développement de quartier de 1995 préfigure la loi « Développement et justice – une politique pour les aires urbaines au XXIème siècle » de décembre 1998. En *Belgique*, des initiatives existent depuis les années 1980. Le gouvernement fédéral belge inscrit, en 1999, parmi les priorités de son programme, la définition d'une politique en faveur des grandes villes. Après avoir exprimé en octobre 1998 sa volonté de renforcer le développement durable des agglomérations et de coordonner la construction de logements, le *gouvernement fédéral allemand* lance le programme « la ville sociale » en 1999.

Ces politiques font de plus en plus l'objet de réflexions approfondies et de définitions stratégiques, comme en témoignent par exemple la communication « la question urbaine : orientation sur un débat européen » adoptée en mai 1997 par la Commission européenne, le rapport Sueur en France (1998), le rapport « développement urbain – débat sur la politique urbaine » présenté au gouvernement danois en juin 1998 et le « Urban white paper » anglais « nos villes et cités : l'avenir » (novembre 2000).

Première partie

Les objectifs

L'imprécision des objectifs de la politique de la ville, conséquence notamment de l'élargissement progressif des domaines d'intervention géographiques et thématiques de cette politique, affecte aussi bien la définition des axes d'action de la politique nationale que leur mise en œuvre sur le terrain.

Chapitre I

Le cadre national

Au cours du temps, le domaine d'intervention de la politique de la ville a évolué : conçue pour concentrer les interventions des partenaires, publics ou privés, sur des territoires en nombre limité, la stratégie d'action repose de plus en plus sur l'idée que l'intervention doit être globale et dépasser le périmètre des zones directement concernées afin de permettre de diversifier les actions. Cette évolution rend les objectifs poursuivis plus difficiles à cerner.

I – L'élargissement des zones d'intervention géographique

La territorialisation des actions constitue une des caractéristiques originales de la politique de la ville. Mais cette politique a donné naissance à deux types de géographies prioritaires d'origines différentes, l'une contractuelle, l'autre étatique. Les deux géographies ont subi le même élargissement de leurs périmètres.

A – Une première géographie, contractuelle

La politique de la ville est partagée entre la volonté de concentrer les actions sur les territoires qui en ont le plus besoin et la nécessité d'élargir les zones d'intervention géographique afin de travailler sur des territoires mieux adaptés à la solution des difficultés vécues par les populations concernées. Certaines interventions, notamment en matière économique ou de désenclavement, ne sauraient avoir d'effet si elles restent cantonnées aux quartiers sensibles : aussi le champ d'intervention géographique s'est-il élargi des quartiers à la commune, et de plus en plus à l'agglomération.

Au début des années 80, la politique de la ville consistait essentiellement à réhabiliter des immeubles HLM dont la dégradation était analysée comme une des causes importantes des troubles que connaissaient certaines zones urbaines. Elle s'appliquait à des quartiers en nombre relativement limité. Les contrats de développement social des quartiers (DSQ) se sont à l'origine appliqués à 23 sites « nationaux » et 125 sites « régionaux » (IXème plan : 1984-1989).

Approches et contenus des politiques menées dans l'Union européenne

L'approche territoriale, par la désignation de zones ou de secteurs d'intervention précis, caractérise l'ensemble des politiques menées. Souhaitant favoriser l'intégration de ces zones dans les villes, cette démarche a souvent débouché sur un accroissement des territoires concernés, posant le débat de la concentration suffisante des ressources, donc de la réalisation des objectifs initiaux. En *Grande-Bretagne*, les 900 projets financés par le « social regeneration budget » ont succédé aux 31 « city challenges » initiaux. L'*Irlande*, qui a commencé avec 12 « area-based partnerships », en compte 38 en 2000. La cible des *initiatives néerlandaises* est passée de quatre grandes villes à 26. Le *programme fédéral belge* d'aide aux grandes villes devrait être étendu à de nouvelles zones ; les indicateurs montrent, en effet, l'importance d'une intervention rapide, en particulier dans quatre villes supplémentaires. En 1999, le *programme allemand*, « la ville sociale », concernait 161 zones dans 123 communes ; en 2000, il concerne 210 zones dans 157 communes.

L'approche intégrée, articulant les dimensions urbaine, sociale et économique sur un même territoire, est particulièrement valorisée. En *Angleterre*, le plan d'action stratégique national publié en janvier 2001 a été conçu à la suite des travaux d'équipes locales qui ont étudié, pour chacun des quartiers concernés, les questions liées à l'emploi, au niveau de formation, aux entreprises, à la santé, au logement, aux écoles, tout en prenant en compte les considérations liées aux origines et aux minorités ethniques.

La difficulté de cette approche réside dans la convergence d'objectifs de nature différente. Ainsi, les sept objectifs concernant les quartiers objets d'un contrat de développement à *Stockholm* sont : l'intégration sur le marché du travail, la maîtrise du suédois, la réussite scolaire, la santé, la démocratie/participation, la sécurité et le bien-être, et les services publics et commerciaux. Les objectifs des *contrats belges* abordent les questions de l'amélioration du cadre de vie, de la sécurité et de la relance économique. Les « *contrats de quartier* » *italiens* (1997) viennent compléter les programmes de réhabilitation qui intègrent désormais les problématiques économiques et sociales.

En *Allemagne*, des programmes d'accompagnement d'autres ministères ont été mis en œuvre dans les zones du programme « la ville sociale ». Le ministère fédéral de la famille développe un programme destiné à améliorer les chances des enfants, des jeunes et de leurs parents dans ces quartiers. Le ministère de l'intérieur leur accorde une priorité pour son programme d'intégration des rapatriés tardifs et ses activités de prévention de la criminalité. Quant à l'Office fédéral du travail, il donne, dans ces zones, la priorité à des mesures de promotion pour la création d'emplois et l'adaptation structurelle.

Progressivement, il est apparu que les problèmes avaient des causes plus variées et nécessitaient des actions dans des domaines plus larges, relevant notamment de l'action sociale. Le nombre de quartiers concernés est devenu plus important et les zones d'intervention se sont étendues. Le quartier lui-même ne permettait plus, en effet, d'agir à une échelle suffisante pour essayer de résoudre les problèmes identifiés, notamment en matière de transport, d'activité économique ou de mixité sociale dans les logements.

Il en a résulté une augmentation très sensible du nombre de quartiers considérés comme relevant de la politique de la ville au travers des procédures contractuelles qui s'y appliquaient. Parallèlement, ces procédures elles-mêmes couvrent des aires géographiques de plus en plus vastes, du fait du développement de la coopération entre les communes : plus de 70 % des 247 contrats de ville signés pour la période 2000-2006 sont intercommunaux. Le nombre de communes concernées par la politique de la ville s'élève désormais à 2 200 en métropole (environ 27 millions d'habitants, y compris Paris) et 50 outre-mer, si l'on tient compte, dans la logique de l'intercommunalité, de toutes les communes incluses dans la structure de coopération intercommunale signataire, même si elles ne sont pas directement concernées par un des territoires prioritaires.

Cette expansion progressive, si elle n'était pas maîtrisée, pourrait conduire à rendre peu claire la frontière entre politique de la ville et aménagement du territoire.

Evolution des zones couvertes par les contrats de ville

	1994-1999	2000-2006
Nombre de contrats de ville	215	247
Proportion de contrats de ville intercommunaux	40%	> 70%
Nombre de communes concernées par les contrats de ville	867	2 250
Nombre de communes ayant des quartiers prioritaires sur leur territoire	ND	1000 *
Populations des communes concernées en métropole	18 millions	27 millions
Nombres de quartiers prioritaires et leur population	1 300 pour 6 millions d'habitants	1 500 *

Source : Cour des comptes

* estimation

Les critères de détermination des quartiers considérés comme prioritaires dans les procédures contractuelles ont également évolué dans le temps, les méthodes subjectives laissant souvent la place à des systèmes plus élaborés qui confirment en règle générale les décisions initiales.

En effet, le choix des premiers quartiers auxquels s'est appliquée la politique de la ville ne reposait pas sur des critères quantitatifs bien identifiés mais sur une approche conjointe des élus et de l'Etat pour considérer que ces zones urbaines présentaient « objectivement » des risques graves de dérive sociale, certaines d'entre elles ayant déjà connu des crises violentes. Il s'agissait, dans la plupart des cas, d'ensembles de grande taille, construits dans les années 60, dans des communes dont ils avaient complètement modifié l'équilibre social et démographique.

Des critères quantitatifs ont été progressivement adoptés pour définir les quartiers prioritaires des contrats de ville. Pour les sites examinés par la Cour, c'est le cas notamment de la métropole lilloise dès 1993, du contrat de ville de Lyon et du GPU de Marseille en 1994. Ces critères portent essentiellement sur les caractéristiques de la population, notamment le niveau de revenu, le taux de chômage et le pourcentage de logements HLM.

Paradoxalement, le nombre des quartiers considérés comme prioritaires dans les nouveaux contrats de ville (environ 1 500) n'a pas crû de manière considérable par rapport à la période contractuelle précédente. Mais cette stabilité peut cacher une extension sur le terrain, le périmètre des quartiers ayant tendance également à s'élargir. C'est le cas, par exemple, des quartiers sud de Vaulx-en-Velin et des quartiers Nord de Marseille.

B – Une seconde géographie prioritaire, déterminée par l'Etat

Parallèlement à la géographie prioritaire qui résulte de la négociation et de la signature des contrats de ville, l'Etat a lui-même défini, notamment dans la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du « pacte de relance pour la ville » et ses décrets d'application⁶,

⁶ Avant le « pacte de relance pour la ville », l'Etat avait déjà commencé à définir une géographie prioritaire à laquelle s'appliquaient des mesures dérogatoires. Ainsi, par exemple, le décret du 5 février 1993 pris en application de la loi d'orientation pour la ville avait fixé la liste des 546 quartiers (2,98 millions d'habitants) où les collectivités locales pouvaient procéder à des exonérations de taxe professionnelle.

trois types de zonages urbains correspondant à une hiérarchisation des quartiers par ordre croissant de « handicaps économiques et sociaux ». La détermination de ces zones, qui s'emboîtent les unes dans les autres, relève de méthodes différentes.

1 – Les zones urbaines sensibles (ZUS)

Les ZUS sont « caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi ».

Le nombre de quartiers considérés comme « sensibles » a progressivement augmenté : la première liste de ZUS, fixée par le décret du 5 février 1993 pris en application de la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991, comprenait 546 « grands ensembles et quartiers d'habitat dégradé » (3 millions d'habitants) où les collectivités locales pouvaient procéder à des exonérations de taxe professionnelle. La deuxième liste, arrêtée par le décret du 28 mai 1996 relatif aux emplois de ville, comprenait 743 quartiers prioritaires (4,4 millions d'habitants).

Le nombre actuel de ZUS est de 751 (4,7 millions d'habitants en 1999) réparties sur 490 communes ; leur liste a été fixée par un décret du 26 décembre 1996 et par un décret du 24 août 2000 qui a ajouté une ZUS (Mons-en-Barœul), à partir du recensement des quartiers prioritaires des contrats de ville 1994-1999. En métropole, les 1 300 quartiers recensés ont ensuite été classés par ordre de priorité, ce qui a permis d'établir une liste de 622 ZUS composées des quartiers les plus prioritaires des contrats de ville ; 94 autres quartiers ont été sélectionnés dans des agglomérations qui n'avaient pas pu accéder aux contrats de ville mais qui comprenaient des quartiers prioritaires au regard de la définition donnée par la loi.

2 – Les zones de redynamisation urbaine (ZRU)

Les ZRU (3,2 millions d'habitants en 1999) correspondent aux ZUS « qui sont confrontées à des difficultés particulières, appréciées en fonction de leur situation dans l'agglomération, de leurs caractéristiques économiques et commerciales et d'un indice synthétique » établi en tenant compte du nombre d'habitants du quartier, du taux de chômage, de la proportion de jeunes de moins de 25 ans, de la proportion des personnes sorties du système scolaire sans diplôme et du potentiel fiscal des communes intéressées. Sur les 416 ZRU dont la liste a été fixée par le décret précité du 26 décembre 1996, l'indice synthétique a été le critère prépondérant de choix dans 90 % des cas.

3 – Les zones franches urbaines (ZFU)

Les ZFU ont été choisies parmi les ZRU (et donc les ZUS) de plus de 10 000 habitants présentant les plus fortes valeurs de l'indice synthétique utilisé pour sélectionner les ZRU. La délimitation des 44 ZFU (0,8 million d'habitants en 1999) ainsi déterminées est opérée par décret en Conseil d'Etat, « en tenant compte des éléments de nature à faciliter l'implantation d'entreprises ou le développement d'activités économiques ».

Tableau de synthèse des zonages urbains de la politique de la ville

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

Source : DIV

C – La coexistence des deux géographies prioritaires

La politique de la ville repose donc sur la coexistence de deux géographies prioritaires, mais qui se recouvrent en grande partie, la plupart des ZUS faisant partie des quartiers prioritaires des contrats de ville. Cette situation n'améliore pas la lisibilité du dispositif pour les citoyens.

En outre, l'évolution de ces deux géographies est différente. Celle qui résulte des procédures contractuelles est « mouvante » et en expansion ; celle qui résulte du plan de relance de 1996 est fixée par des textes législatifs et la possibilité de réexaminer la géographie des ZRU tous les 5 ans, qui était prévue à l'origine, a été supprimée ultérieurement. La liste des ZUS, ZRU et ZFU n'a donc pas évolué parallèlement à celle des quartiers prioritaires retenus dans les contrats de ville, ce qui a plusieurs conséquences :

- Le nombre de quartiers prioritaires des contrats de ville est presque le double de celui des ZUS ; certains contrats de ville s'appliquent à des zones dans lesquelles il n'y a aucune ZUS.

- L'évolution des dispositifs de l'Etat, notamment la création du fonds de revitalisation économique (FRE), donne une nouvelle importance aux ZUS alors que ces zones ne présentaient pas, jusqu'à

présent, un enjeu important pour les communes. C'est pourquoi il a été nécessaire de prévoir, par exemple, que le FRE pourrait s'appliquer, dans la limite de 15 % de son montant dans chaque département, à des zones non classées en ZUS. Par cette évolution, l'Etat semble reconnaître lui-même que les périmètres de son intervention mériteraient d'être revus.

- L'utilisation de critères objectifs pour définir des ZRU rend difficile le maintien du zonage d'origine, sans vérification que le classement initial est encore justifié. Le recensement de 1999 fournit des informations nouvelles sur la population et les taux de chômage, qui permettent d'actualiser les chiffres du recensement de 1990. En outre, le projet de mettre en œuvre un système de « ZRU renforcées » se substituant aux ZFU pourrait compromettre le maintien du statu quo.

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

II – La multiplication des champs d'action sectoriels

Parallèlement à la multiplication des territoires concernés, la politique de la ville a connu un élargissement progressif de ses domaines d'intervention sectoriels. Concentré dans un premier temps sur les problèmes d'aménagement urbain et d'insertion sociale, considérés principalement sous l'angle de la sécurité et de la prévention de la délinquance, son champ d'action s'est étendu rapidement à la plupart des domaines d'intervention de l'Etat. Elle a pris en particulier depuis quelques années une dimension économique importante, avec le développement des zones franches et des actions spécifiques en matière d'insertion et d'emploi.

A – Des domaines d'intervention très diversifiés

Les principales thématiques d'actions s'organisent autour de quatre axes qui sont eux-mêmes constitués de nombreux sous-thèmes, interdisant toute exhaustivité.

1 – Aménagement urbain et gestion de proximité

L'architecture des quartiers sensibles a longtemps été présentée comme une des principales causes des difficultés rencontrées par les populations qui y vivent. Aussi, dès le début, les efforts se sont-ils concentrés sur la réhabilitation des immeubles qui s'étaient rapidement dégradés mais aussi, plus structurellement, sur l'organisation spatiale des quartiers. Celle-ci était généralement fondée sur la séparation des fonctions ; les commerces et les équipements publics étaient disposés à l'extérieur des quartiers d'habitation ; ceux-ci étaient cloisonnés entre eux, des voiries interdisant la desserte inter-quartiers ; les flux de circulation piétons/bus/automobiles étaient séparés.

Les interventions consistent donc, en général, à modifier profondément ces aménagements urbains pour les rendre plus conviviaux et mieux adaptés à la vie et à la sécurité de leurs habitants. Dans certains cas, cela nécessite de démolir des immeubles, comme aux Bosquets à Montfermeil, au Val-Fourré à Mantes-la-Jolie ou dans le quartier de la Bourgogne à Tourcoing, voire des quartiers entiers comme le quartier Démocratie aux Minguettes, ou à restructurer complètement un quartier comme le centre ville de Vaulx-en-Velin. Ces opérations de démolition/reconstruction deviennent une des composantes les plus importantes de la politique de la ville et semblent donner de nouveau la priorité aux aménagements urbains, alors que leur succès repose en grande partie sur la manière dont sont gérées socialement les conditions de relogement des populations concernées.

En matière de logement, les investissements s'accompagnent souvent d'un effort pour améliorer la gestion sociale de proximité, c'est-à-dire l'entretien et la sécurité.

Enfin, ce thème recouvre également les problèmes de transport et de communication entre les quartiers et avec les centres-villes qui sont souvent complexes et très coûteux à résoudre.

2 – Citoyenneté, prévention, sécurité

Ce thème a été dès l'origine associé à la politique de la ville. En particulier, la prévention de la délinquance est considérée comme un élément important de la réduction des inégalités territoriales et sociales dont la délinquance et l'insécurité sont une des expressions les plus fortes. Le thème recouvre une grande diversité d'actions : la lutte contre la discrimination et pour la citoyenneté ; l'accès au droit et la justice de proximité ; l'aide aux victimes ; la médiation sociale ; le soutien à la parentalité ; la lutte contre la violence scolaire ; l'aide aux jeunes en

grande difficulté ; la lutte contre la délinquance ; la prévention de la récidive.

Ce thème recouvre notamment les actions menées en matière de police (flotage par exemple) et de justice de proximité (maisons de la justice et du droit).

3 – Lien social et service public

Sous cet intitulé sont regroupés de nombreux sujets d'intervention de la politique de la ville, dont le secteur associatif est souvent un acteur majeur.

Il s'agit en particulier des actions éducatives qui recouvrent à la fois la politique d'éducation prioritaire, notamment dans les ZEP, et le développement des activités péri et extra-scolaires. La politique de la ville comporte aussi des actions dans le domaine culturel ainsi que des actions concernant la jeunesse, le sport, l'action sociale, la santé, l'intégration, les gens du voyage, le développement des services publics de proximité ou la participation des habitants.

4 – Insertion, emploi, développement économique

Ce thème n'était pas identifié à l'origine comme un axe majeur de la politique de la ville qui était plutôt centrée sur l'aménagement urbain et les actions sociales et de sécurité. Une des premières mesures relevant spécifiquement de ce domaine d'intervention a été la création des « emplois ville » en 1996, absorbés par les emplois-jeunes en 1997. La création des ZRU et des ZFU en 1996 a confirmé la place tenue désormais par le thème de l'économie. L'élargissement des zones d'intervention de la politique de la ville au-delà des quartiers prioritaires eux-mêmes a rendu plus facile la prise en compte de ces sujets qui ne peuvent être traités dans un cadre géographique trop étroit.

Les mesures prises dans ce domaine ont deux objectifs convergents mais distincts : l'insertion et l'emploi des habitants des quartiers sensibles ; la redynamisation économique de ces territoires. La création d'entreprises constitue un troisième thème, transversal aux deux premiers.

Ainsi, derrière ces quatre axes principaux d'intervention se cachent en fait des actions foisonnantes qui correspondent à autant d'objectifs partiels d'une politique, dont la démarche stratégique multiforme est difficile à discerner.

B – Des actions pour les territoires ou pour la population ?

Cette difficulté à définir les objectifs de la politique menée provient en grande partie du fait qu'elle poursuit parallèlement deux buts fondamentaux qui ne sont pas convergents.

En effet, certaines actions visent à améliorer les conditions de vie dans les territoires de la politique de la ville : il s'agit notamment des travaux de rénovation et d'aménagement urbain, des actions de gestion sociale de proximité, des programmes visant à renforcer la présence des services publics dans ces quartiers et à y développer des actions de médiation sociale et de prévention de la délinquance.

Mais dans le cadre de la politique de la ville ont également été développées, parfois alternativement, parfois conjointement avec les premières, des actions destinées à améliorer la situation personnelle des habitants de ces territoires. Relèvent de cette catégorie les efforts faits pour lutter contre le chômage dans ces quartiers et pour favoriser l'insertion sociale et professionnelle, les actions en faveur de l'intégration, de l'éducation et de la formation ou de la santé.

Le succès de ce deuxième type d'action offre la possibilité aux habitants dont la situation personnelle s'est améliorée de quitter les quartiers prioritaires, qui sont ainsi privés des effets bénéfiques des actions menées, surtout si les partants laissent la place à de nouvelles familles présentant des problèmes d'exclusion.

III – Des objectifs nationaux mal identifiés

Les risques d'incompréhension ou de banalisation des actions de la politique de la ville, indiqués ci-dessus et qui tiennent au déploiement tant géographique que thématique de celle-ci, auraient rendu nécessaire un effort spécifique de définition et d'explicitation des objectifs.

Or les concepts utilisés restent très globaux, comme dans la présentation faite par le CIV du 30 juin 1998 des objectifs de la politique de la ville : « Cette nouvelle ambition pour les villes va se construire autour de quatre objectifs : garantir le pacte républicain sur tout le territoire ; assurer la cohésion sociale dans nos villes ; mobiliser autour d'un projet collectif ; construire un nouvel espace démocratique avec les habitants. »

En particulier, il n'y a pas d'objectifs quantitatifs affichés au niveau national, en matière de résultat⁷, sauf un objectif très général visant à réduire l'écart entre la situation des populations de ces quartiers et la moyenne nationale.

**La situation des populations des quartiers prioritaires métropolitains
- données des recensements de 1990 et 1999 en métropole -**

La population active des ZUS a diminué (-8,6 %) entre les deux recensements alors qu'elle a progressé de 4,7 % sur l'ensemble du territoire. Le taux d'activité des 15-58 ans y a baissé (de 69,5 % à 68,1 %) alors qu'il a globalement progressé (de 71,3 % à 73,1 %).

L'éducation prioritaire (les ZEP) concernait à la rentrée 1999 près de 1,7 million d'élèves (17,9 % des écoliers et 21,2 % des collégiens) dans plus de 8 500 établissements (7 329 écoles, 1 053 collèges et 171 lycées généraux ou professionnels).

Le nombre de chômeurs a augmenté moins vite (22,8 %) que pour l'ensemble de la population (24,5 %) mais, compte tenu de la contraction importante de la population active, le taux de chômage total en ZUS a progressé plus sensiblement dans les territoires de la politique de la ville (de 18,9 % à 25,4 %) que sur l'ensemble du territoire (10,8 % à 12,8 %). Le taux de chômage des 15-24 ans est de 39,5 % alors que la moyenne nationale est de 25,6 % en métropole.

Au 31 décembre 1998, les demandeurs d'emploi inscrits dans les ZUS représentaient 12,8 % des demandeurs d'emploi toutes catégories. La proportion des demandeurs d'emploi étrangers dans les zones sensibles est de 27,1 % contre 12,4 % pour l'ensemble du territoire métropolitain. Les demandeurs d'emploi sont moins formés et moins qualifiés. Dans les ZUS, seuls 18,8 % des demandeurs d'emploi ont le niveau « bac ou plus » contre 30,1 % pour la moyenne nationale ; 43,6 % n'ont aucun diplôme alors que la moyenne est de 30,7 %. 15,7 % d'entre eux bénéficient du RMI contre 10,9 % pour l'ensemble des demandeurs d'emploi.

Un tiers de la population âgée de plus de 15 ans n'a aucun diplôme (20 % pour l'ensemble de la population métropolitaine) ; 19,8 % ont le bac ou un niveau supérieur (moyenne nationale : 29,8 %).

⁷ L'Angleterre vient d'adopter une démarche différente en indiquant des objectifs précis de résultat dans les principaux domaines d'intervention de la politique de la ville (cf. annexe sur la politique de la ville en Angleterre).

Lorsque des objectifs sont affichés au plan national, ils concernent essentiellement les moyens mis en œuvre, exprimés souvent en termes financiers, mais aussi, par exemple, en nombre d'emplois créés pour les services publics les plus concernés (police, éducation nationale) ou d'actions à mener (nombre de conventions PLH ou de logements réhabilités). Dans certains cas, des objectifs sont proposés dont l'impact sur l'objectif général poursuivi ne peut être mesuré. Il en est ainsi, par exemple, des opérations de démolition-reconstruction qui peuvent avoir des effets extrêmement différents sur les habitants et sur les territoires selon les conditions de leur réalisation.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'extension des sites concernés et la multiplication des thématiques abordées ne sont pas contrebalancées par la définition d'objectifs nationaux opérationnels et stables. Selon les époques et les initiatives déployées, plusieurs axes stratégiques ont été retenus : améliorer les conditions de vie dans les quartiers difficiles, permettre à leurs habitants, par une amélioration de leur situation personnelle, de les quitter, résorber les quartiers « ghettos », etc.

Ces hésitations donnent à la politique de la ville des contours flous qui nuisent à sa lisibilité et favorisent l'éparpillement des actions qu'elle encourage alors que la concentration des moyens sur des territoires précis était le but qui lui était assigné à l'origine. De même, les hésitations entre un zonage précis, motivé par une volonté de discrimination positive, et l'extension de la démarche à l'ensemble des agglomérations risquent de lui faire perdre sa spécificité et de la transformer en un simple volet de la politique d'aménagement du territoire.

L'objectif de réduction progressive des écarts constatés avec les autres villes ou quartiers et de « retour au droit commun », qui justifie la mise en place d'une politique territorialisée spécifique, devrait être prédominant dans les différents dispositifs. Cela suppose que la détermination des territoires prioritaires repose sur des critères précis et que les mesures qui les concernent aient des objectifs concrets et soient limitées dans le temps.

Chapitre II

Le contenu des accords locaux

L'imprécision des objectifs constatée au plan national affecte également les accords locaux. Les contrats de ville analysés par la Cour sur les sept sites retenus pour l'enquête se caractérisent par une absence quasi générale d'objectifs précis. Ils se présentent plutôt sous la forme de plans d'action dont le niveau de détail est très variable et qui ne répondent souvent qu'à une logique d'affichage.

I – Des objectifs de résultats presque inexistants

Au plan local, la politique de la ville s'inscrit à la fois dans les contrats de plan Etat-région et dans les contrats de ville.

A – Les contrats de plan Etat-région

Les contrats de plan Etat-région examinés comprennent des développements sur la politique de la ville, mais n'indiquent pas de façon précise les objectifs de résultats que celle-ci poursuit. Les orientations s'articulent principalement autour du renouvellement urbain, de l'insertion et du développement économique ainsi que de l'ingénierie et de l'animation régionale, avec des spécificités locales, mais sans hiérarchisation des différents thèmes.

Dans certains cas, toutefois, la définition des objectifs de résultats et des indicateurs permettant de les mesurer a été l'objet d'accords postérieurs à la signature du CPER, dans le cadre de la démarche d'évaluation. Ainsi, en région Nord-Pas-de-Calais, des indicateurs de résultats et de développement durable ont été fixés dans une convention d'application du contrat de plan Etat-région signée en octobre 2001.

B – Les contrats de ville

Les contrats de ville ne prévoient pas, en règle générale, des objectifs de résultats plus précis que les contrats de plan. Leur contenu, sur ce sujet, présente de nombreux points communs :

- Ils sont organisés autour d'une dizaine de thématiques qui couvrent la totalité du champ d'intervention très large de la politique de la ville : requalification urbaine, insertion économique et sociale, habitat, services publics, prévention de la délinquance, intégration, accès aux soins, participation des habitants...

- Ces thèmes reviennent d'un dispositif à l'autre (contrat d'agglomération, de ville, GPU) avec des inflexions plus ou moins sensibles ; ils sont souvent répétés dans les contrats successifs, signe de la difficulté à résoudre les problèmes concernés.
- Ces thèmes d'action ne sont pas hiérarchisés. Le lien entre les orientations retenues et le diagnostic est souvent lâche et peu explicite.
- Autant les signataires cherchent à être exhaustifs dans l'énumération des orientations, autant ils sont laconiques dans la description des objectifs eux-mêmes. Les résultats à atteindre ne sont pas chiffrés, rendant l'évaluation ultérieure difficile.

Pendant, les progrès sont notables entre les deux périodes de contractualisation dans la précision des orientations et des actions même si les objectifs chiffrés de résultats sont encore rares. Le GPV de Clichy-Montfermeil par exemple a pour objectif « fondamental » la restructuration complète des copropriétés du site.

Le contrat de ville/GPV de Grigny pour 2000 – 2006 constitue sur ce point un progrès remarquable. En effet, même si l'ensemble des thèmes continue à être mentionné, quatre axes d'action prioritaires, appelés « cœur de cible », ont été définis à partir d'un diagnostic commun. Il s'agit des thèmes : « réussite scolaire », « emploi et insertion », « habitat et peuplement », « enfance et petite enfance ». En outre, des objectifs de résultats précis et réalistes ont été définis pour les deux premiers thèmes : améliorer de manière significative les résultats scolaires en réduisant de moitié l'écart à la moyenne départementale ; réduire le chômage au même rythme que pour l'ensemble du département. Mais cet exemple reste isolé.

Les objectifs de la politique de la ville à la Réunion : construire la ville

La Réunion (706 180 habitants) est encore en phase de forte croissance urbaine, résultat d'une démographie dynamique, de retards accumulés en matière de logements et d'un effort de rattrapage du niveau d'équipement métropolitain.

Son contexte urbain est radicalement différent de celui de la métropole : il s'agit plus de construire la ville que de la réhabiliter, la mixité sociale est assez répandue, l'habitat social est souvent de qualité, la solidarité familiale entre générations reste forte.

Cependant, ce ne sont ni les secteurs où le chômage est le plus élevé (près de 60 % dans certaines zones de l'île) ni les plus excentrés (les fameux « hauts » ou « écarts ») qui ont été sélectionnés en priorité à l'origine pour appliquer la politique de la ville, mais plutôt ceux qui semblaient présenter le plus de risques à terme. Les critères retenus ont été à la fois le taux de chômage, le taux de signalement de situations familiales difficiles par les assistants de service social, la proportion de logements insalubres, ainsi que le taux de progression du nombre de logements. En effet, la croissance rapide du nombre de logements dans une zone auparavant faiblement urbanisée, avec une occupation du sol extensive, ne peut qu'augmenter les besoins des populations locales en traitements spécifiques, qui relèvent souvent de la politique de la ville.

Huit contrats de ville ont été signés pour la période 2000-2006, concernant 12 communes sur les 24 de l'île et 80 % de la population. De plus, des dispositifs « politique de la ville », fondés sur la définition de thématiques prioritaires déterminées de manière concertée entre l'Etat, la région et le département, ont été mis en œuvre en dehors de ces zones, c'est à dire assez largement en milieu rural.

II – Des objectifs de moyens encore limités

L'absence d'objectifs de résultats et l'imprécision des orientations d'action ne sont que partiellement compensées par des objectifs de moyens. Ceux-ci restent rares, souvent ponctuels et peu hiérarchisés. Ils peuvent être classés en deux catégories :

- Les objectifs portant sur des interventions à réaliser sont d'une grande diversité. Mais ils ne concernent, en général, que certains thèmes d'intervention.

Ainsi, dans le contrat de plan Etat-région en Rhône-Alpes (1994-1999), les objectifs de moyens relatifs à la politique de la ville portaient uniquement sur le logement et la création d'emplois d'insertion : la création de 2 000 logements d'insertion, la réalisation de 20 opérations de requalification de copropriétés, ou la création de 1 500 emplois dans les entreprises traditionnelles et l'économie sociale, par exemple. Pour 2000-2006, le nombre d'objectifs chiffrés a été réduit.

A l'inverse, le contrat de ville de l'agglomération lyonnaise pour 2000-2006 montre que, dans plusieurs domaines, un effort a été fait pour déterminer des objectifs de moyens. Le chapitre consacré au développement économique, par exemple, intègre un dispositif de « suivi et d'évaluation », à travers des objectifs chiffrés dont la mise en œuvre est

retracée dans un tableau de bord (réduction du taux de vacances des commerces en m2, implantation et développement de 200 à 300 entreprises, création de 600 à 1 200 emplois à 5 ans, 50 % des créateurs issus de l'insertion, taux de survie supérieur à 70 % des entreprises créées). En matière d'habitat, quelques objectifs chiffrés sont également mentionnés (1 440 PLUS et 240 PLA par an ; 300 logements démolis et 200 logements reconstruits par an).

- D'autres objectifs peuvent être consacrés aux procédures à mettre en œuvre. Ainsi, le contrat de plan de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur comporte une liste d'objectifs qui rendent compte du niveau d'activité des partenaires : nombre de programmes locaux de l'habitat, de contrats éducatifs locaux, de programmes locaux d'insertion par l'économique, de contrats locaux de sécurité, de plates-formes de services publics par exemple.

Le dispositif de suivi de ces objectifs de moyens, lorsqu'ils existent, n'est pas toujours prévu ni mis en œuvre. Dans les contrats de ville de Clichy-sous-Bois et de Montfermeil (1994-1999) par exemple, le seul objectif précis concernait le maintien d'un taux de 24,5 élèves par classe dans les écoles élémentaires de la ZEP. Il n'a pas fait l'objet d'un contrôle particulier.

III – Des accords reposant essentiellement sur des programmes d'action

En l'absence d'objectifs de résultats ou de moyens, les contrats sont essentiellement constitués par des programmes d'action regroupés autour d'orientations générales définies de manière parfois assez vague (par exemple : le désenclavement, l'amélioration du logement, la mixité sociale, le développement des pratiques sportives et culturelles).

L'énumération des actions prévues est plus ou moins précise (soutien à telle association, création d'équipements, percement d'axes, réaménagement de centres commerciaux...) et peut constituer le corps du contrat ou prendre la forme d'annexes ou de protocoles séparés.

Ces programmes d'action correspondent à l'assemblage des engagements des partenaires en fonction de leurs compétences propres et obéissent souvent à une logique de « juste retour », chaque signataire souhaitant « récupérer » sa participation, notamment dans la répartition des équipements sur les différentes communes.

Dans le Mantois, un projet d'ensemble, élaboré en 1995-1996 et adopté par l'ensemble des partenaires, a défini les objectifs et les conditions de développement de l'agglomération à l'horizon 2015. Dans ce cadre, la convention du « projet Mantes-en-Yvelines », offre l'intérêt d'avoir regroupé la multiplicité des acteurs et des procédures dans un cadre unique et d'avoir mis en place un dispositif de direction et d'évaluation unique : le comité de pilotage ».

Le projet Mantes en Yvelines (PMY)

Le Mantois se caractérise par l'existence d'un projet de territoire global, associant tous les partenaires, constituant un cadre unique pour les procédures, avec un seul comité de pilotage et un directeur de projet qui est aussi le directeur du principal opérateur.

Le 10 novembre 1995, le comité de pilotage, présidé par le préfet des Yvelines et réunissant le préfet de la région d'Ile-de-France, les présidents du conseil régional, du conseil général et du district urbain de Mantes ainsi que les maires des trois communes concernées (Mantes-la-Jolie, Mantes-la-Ville et Buchelay), délibérait sur le projet « Mantes en Yvelines : pour un nouveau schéma de développement de l'agglomération à l'horizon 2015 ». La convention PMY I, concrétisant les engagements de chacun pour les trois premières années, a été signée le 17 juin 1996 ; un avenant a prolongé sa durée de validité d'un an. La convention PMY II, portant sur la période 2000-2006, en attente de signature en novembre 2001, reconduit le dispositif. Le PMY I a été doté d'une enveloppe financière de 85 M€, le montant des engagements financiers prévus pour le PMY II en cours de signature est de l'ordre de 131 M€.

Le PMY met en commun, sur le territoire de l'agglomération mantaise, les engagements contractés et les politiques engagées par l'Etat, la région, le département, le district urbain et les communes au titre du GPU, du plan départemental d'urgence de la Seine aval (dispositif mis en place par le département), du contrat de ville, du contrat de développement urbain et du contrat d'aménagement régional établis au vu de l'article 12 du contrat de plan Etat-Région, de l'ensemble des programmes connexes (ZFU et PIC Urban du Val Fourré à Mantes-la-Jolie, ZUS du quartier Merisiers-Plaisance à Mantes-la-Ville, par exemple). Il fournit un cadre unique à toutes les procédures et tous les dispositifs, relevant de la politique de la ville ou de l'aménagement du territoire afin de concevoir et de mettre en œuvre un projet de territoire unique portant sur l'ensemble de l'agglomération mantaise et non circonscrit aux seuls quartiers sensibles.

Un instrument opérationnel a été spécialement constitué pour la mise en œuvre du projet, sous la forme d'un établissement public industriel et commercial créé par le décret du 10 avril 1996 : l'établissement public d'aménagement du Mantois-Seine-aval (EPAMSA).

Mais, même dans ce cas d'un projet ambitieux de revitalisation d'un territoire, la convention PMYI pour la période 1996-1999 se présente sous la forme de listes d'opérations non chiffrées, sur lesquelles les partenaires ont trouvé un accord, à partir d'objectifs généraux formulés en termes vagues, parfois confondus avec les axes d'intervention. La programmation à court terme a pris le pas, dans les faits, sur la démarche de planification qui était à l'origine des accords.

Ce constat peut être généralisé, surtout lorsque les projets de territoire sont insuffisamment finalisés. Les énumérations d'équipements à réaliser ou d'associations à subventionner ne compensent pas ce défaut initial. Des améliorations dans le sens d'une plus grande cohérence peuvent être attendues de la nouvelle contractualisation, notamment sous l'impulsion des communes, qui ont parfois bâti des démarches globales d'envergure, comme à Roubaix et Tourcoing.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les accords locaux relatifs à la politique de la ville se caractérisent le plus souvent par l'absence de définition « opérationnelle » des objectifs qu'ils poursuivent, une formulation imprécise des orientations stratégiques retenues et des résultats attendus peu explicités. Les moyens à déployer sont rarement définis de manière détaillée. Ils constituent dès lors, au mieux, des programmes d'actions prenant la forme de listes non hiérarchisées d'interventions dans tous les domaines de la politique de la ville.

Certains contrats montrent pourtant qu'il est possible de formaliser l'accord des partenaires sur des orientations stratégiques précises, d'établir ainsi de véritables projets pour les territoires concernés, de hiérarchiser en conséquence les priorités d'action et de définir, en fonction du diagnostic de départ, les résultats à atteindre et les moyens à mettre en œuvre. La généralisation de « ces bonnes pratiques » est souhaitable.

Deuxième partie

Une politique partenariale et contractualisée

La politique de la ville est une politique de l'Etat, qui en est l'initiateur et qui en définit les objectifs, le cadre et les instruments. Mais elle ne saurait être efficace sans la participation de nombreux autres partenaires qui détiennent des compétences sans lesquelles l'action de l'Etat, dans les multiples domaines d'intervention que recouvre la politique de la ville, ne serait que très partielle.

Aussi cette politique repose-t-elle en grande partie sur des instruments contractuels associant les partenaires, notamment les collectivités territoriales, à une action commune. Le dispositif ainsi mis en œuvre a su s'adapter aux spécificités locales, au prix, souvent, d'une grande complexité.

Chapitre III

Les différents partenariats

I – Un partenariat privilégié avec les collectivités territoriales

La politique de la ville a été fondée très tôt sur des procédures contractuelles entre l'Etat et les collectivités territoriales : les lois de décentralisation ont transféré à ces dernières une partie des compétences mises en œuvre par cette politique et rendu incontournable la coopération entre les différents partenaires. La compétence « logement » est ainsi partagée entre quatre acteurs principaux : l'Etat fixe les orientations, arrête les modalités de financement, fixe les règles qui régissent l'accès et l'attribution de logements ; la commune définit ses priorités d'action, constitue des réserves foncières en faveur du logement social, définit et met en œuvre un plan local de l'habitat ; le département, au titre de l'action sociale, peut intervenir dans le financement au profit du logement des plus démunis et par le biais des garanties d'emprunt ; la région intervient également en matière de financement, dans le cadre de ses compétences en matière d'aménagement du territoire.

Du fait de la multiplicité des domaines d'intervention de la politique de la ville, tous les types de collectivités territoriales sont concernés par sa mise en œuvre mais leur implication n'est pas identique.

A – Les régions

Compte tenu des compétences détenues par les régions, leur participation active est nécessaire pour mettre en œuvre, en particulier, les opérations d'aménagement et d'insertion. Les régions constituent donc un partenaire majeur de l'Etat, notamment en termes financiers. Les contrats de plan Etat-Région (CPER) sont les instruments principaux de cette coopération qui a sensiblement évolué entre les deux périodes de contractualisation. La place de la politique de la ville s'y est affirmée, notamment dans la définition des actions à mener.

1 – La forme des interventions des régions

Les interventions des régions, plutôt consacrées aux investissements au cours de la période 1994-1999, ont tendance à se diversifier.

Les zones urbaines défavorisées dans l'Union européenne : la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales.

La commune demeure au cœur des politiques menées au profit des quartiers en difficulté. La décentralisation des Etats unitaires a accru cette tendance. En *France*, les compétences urbaines relèvent essentiellement des communes et de l'Etat, l'action sociale est partagée entre communes et départements, et l'aménagement du territoire est du ressort de la région. En *Italie*, les régions et communes détiennent la majeure partie des compétences en matière d'assistance sociale et d'urbanisme.

La répartition est plus complexe quand un niveau intermédiaire entre Etat et communes joue un rôle plus important. En *Espagne*, la plupart des compétences permettant de mettre en œuvre des politiques urbaines et sociales relèvent exclusivement des « communautés autonomes ». En *Belgique*, la structure politique et administrative est fondée sur la reconnaissance de trois communautés et de trois régions. La politique de l'habitat, la construction, l'aménagement du territoire, les travaux publics, relèvent des compétences régionales. Les compétences liées à la politique des transports, de l'emploi et du travail sont réparties entre les régions et l'Etat fédéral. Quant aux affaires sociales, elles dépendent pour une part de l'Etat fédéral et pour l'autre des communautés.

En *Allemagne*, les *Länder* jouent, plus que le *Bund*, un rôle opérationnel déterminant dans le cadre des politiques en faveur des zones urbaines en difficulté. La compétence législative exclusive de la Fédération ne concerne pas ces questions. La compétence législative concurrente comprend en revanche l'assistance sociale, le droit de l'aménagement foncier et urbain ainsi que la politique du logement. Les autres compétences, notamment dans le domaine de l'éducation, sont exclusivement du domaine des *Länder*.

Certaines régions participent au financement d'interventions qui ne relèvent pas directement de leurs compétences. Ainsi, dans le dernier contrat de plan, la région Rhône-Alpes a accepté que son intervention ne se limite plus à ses propres actions (copropriétés, amélioration des logements, formation et insertion professionnelle) ; elle participe aussi à d'autres politiques (action foncière et logement social). C'est également le cas de la région Nord-Pas-de-Calais.

Les régions ont aussi, dans certains cas, développé des outils d'intervention spécifiques permettant d'adapter leurs « crédits de droit commun » aux priorités de la politique de la ville, notamment en matière d'habitat et de formation. Le partenariat avec la région permet en général le financement partagé d'actions d'animation et d'outils de connaissance, de suivi et d'évaluation de la politique de la ville. C'est le cas notamment

d'une quinzaine de centres de ressources, tel le « centre de ressources du développement social urbain » de la région Rhône-Alpes ou « l'institut régional d'études sur la ville » constitué sous la forme d'un GIP dans le Nord-Pas-de-Calais.

2 – Les engagements financiers

En ce qui concerne l'évolution des moyens financiers consacrés par les régions à la politique de la ville, tels qu'ils apparaissent dans les contrats de plan, les situations sont contrastées. Pour certaines régions, ces montants sont en forte croissance. Ainsi, ceux investis par la région Rhône-Alpes sont passés de 43,1 M€ à 106,7 M€ entre les deux derniers CPER. La participation de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur au financement de la politique de la ville à Marseille est, elle aussi, en forte progression : ses engagements initiaux pour la période 1994-1999 s'élevaient à 6,1 M€, uniquement en investissement⁸ ; pour la période 2000-2006, son engagement atteint 41,8 M€, en investissement et en fonctionnement.

Mais cette évolution n'est pas générale ; ainsi dans le Nord-Pas-de-Calais, l'augmentation de 18 % des engagements de la région en faveur de la politique de la ville dans le contrat de plan, de 51,1 M€ à 60,2 M€, correspond en fait à une stabilité puisque la durée des CPER est passée de 6 ans⁹ à 7 ans. Cette situation reflète la moyenne nationale : les engagements financiers des régions au titre de la politique de la ville dans les contrats Etat-région, qui s'élevaient à 0,68 Md€ pour la période 1994-1999, atteignent 0,78 Md€ pour les 7 années des nouveaux CPER, soit une légère diminution du montant annuel moyen. Toutefois, cette stabilité est parfois trompeuse, la contractualisation concernant la politique de la ville dans les derniers contrats de plan ne couvrant pas toujours l'ensemble des domaines d'intervention inclus dans les précédents.

B – Les communes

Les communes et leurs groupements (communautés urbaines et communautés d'agglomérations notamment) constituent des partenaires incontournables de la politique de la ville. Elles interviennent à la fois

⁸ Entre 1994 et 1999, la région a, en réalité, engagé 7,4 M€ au titre des crédits contractualisés et 20,6 M€ sur des actions non contractualisées (logement, emploi, ...).

⁹ A l'origine, il s'agissait d'une durée de 5 ans (1994-1998) qui a été prolongée d'une année en 1999.

dans la définition des objectifs et des stratégies, notamment dans le cadre de la négociation des contrats de ville, mais aussi dans la mise en œuvre de cette politique, car elles sont maîtres d'ouvrage de nombreux projets et les principaux acteurs de la conduite des actions prévues. La comparaison des accords passés et des résultats obtenus montre le poids des spécificités locales, malgré les efforts faits par l'Etat pour fixer des cadres communs.

1 – L'intercommunalité

Plus de 70 % des contrats de ville 2000-2006 sont désormais signés dans un cadre intercommunal, mais les conséquences réelles de cette évolution ne sont pas encore aisées à cerner, tant les situations peuvent être différentes.

a) L'évolution des compétences au sein des communautés urbaines

Du fait de leur nouveauté, les textes qui régissent la répartition des compétences entre collectivités territoriales n'ont pas encore montré tous leurs effets en matière de politique de la ville, notamment les dispositions de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Les communautés urbaines et les communautés d'agglomération sont, en effet, censées détenir désormais la compétence « de mise en œuvre de la politique de la ville »¹⁰. Mais l'exercice de cette compétence ne s'oppose pas à la participation des communes aux contrats de ville ; au contraire, celles-ci ont vocation, aux côtés des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), à être associées à la politique de la ville, du fait, notamment, de leur rôle en matière de services de proximité auprès des habitants.

L'ambiguïté de ce transfert de compétence a provoqué un certain trouble et la mise en œuvre des nouveaux textes sur ce point prendra du temps. Ainsi, à Lyon, le conseil de la communauté urbaine s'est prononcé le 13 décembre 2000 en faveur d'un élargissement de ses compétences communautaires, notamment dans le domaine de la politique de la ville. Les modalités concrètes de cette évolution restent toutefois à définir. Or, si la compétence de la communauté dans le domaine de l'urbanisme est actuellement incontestable, son intervention en matière de développement économique et d'emploi est encore très limitée, les communes ayant

¹⁰ Cette compétence est automatiquement transférée pour les nouvelles communautés urbaines. Pour celles dont la création est antérieure à la loi de 1999, le transfert n'est opéré que si elles le décident.

souvent développé, dans ces domaines, des dispositifs élaborés. Un développement de son intervention sur ces points nécessitera donc une augmentation des moyens financiers de la communauté urbaine par l'intermédiaire de la taxe professionnelle unique et, probablement, un rééquilibrage dans les ressources fiscales des communes.

A Marseille, une communauté urbaine regroupant 18 communes a été instaurée à compter du 1^{er} janvier 2001. La politique de la ville fait partie de ses compétences ; en attendant que les modalités de ce transfert soient fixées, l'interlocuteur de l'Etat reste la commune de Marseille.

A l'inverse la communauté urbaine de Lille a décidé de ne pas inscrire la politique de la ville dans les compétences de l'EPCI, les communes ne souhaitant pas se dessaisir de leur action de proximité auprès des populations qui sont le cœur de cible de l'intervention de la politique de la ville.

b) Les difficultés de l'intercommunalité

Au-delà de ces questions de compétences, l'intercommunalité ne résout pas toujours tous les problèmes.

Ainsi, à Clichy-Montfermeil, l'intercommunalité a pris la forme d'une communauté d'agglomération entre Clichy et Montfermeil depuis le 1^{er} janvier 2001. Elle se limite donc à regrouper les moyens de deux communes pauvres, dont la dimension (53 000 habitants au total) n'est pas suffisante pour faire face aux enjeux, en particulier en matière de transports en commun, de développement économique et de renouvellement urbain.

A Grigny, l'intercommunalité a connu deux phases. Le contrat de ville 1994-1999 réunissait quatre communes (Grigny, Viry-Châtillon, Athis-Mons et Fleury-Mérogis). Ce rapprochement, qui résultait plus d'une volonté nationale que d'une démarche spontanée des partenaires, n'a pas connu de résultats notables ; les crédits alloués ont répondu pour l'essentiel aux problèmes particuliers de chacun, sans vision ou projet d'ensemble pour le territoire. Ce schéma n'a pas été reconduit pour la période 2000-2006 et de nouveaux partenariats ont été scellés : Fleury-Mérogis n'a pas signé de contrat de ville, Athis-Mons a rejoint Juvisy dans une même démarche contractuelle tandis que Grigny et Viry-Châtillon, sur lesquelles s'étend le quartier de la Grande Borne, signaient un contrat de ville/GPV. Mais si la communauté d'objectifs apparaît clairement dans ce dernier document, il n'est pas certain que les deux communes disposent d'un potentiel suffisant en matière de développement économique.

Dans le Mantois, l'intercommunalité institutionnelle, pourtant ancienne et bien développée, n'est pas en accord avec celle qui serait nécessaire pour mettre en œuvre dans les meilleures conditions les actions de la politique de la ville.

La communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines (CAMY)

Stimulé par l'octroi d'une dotation globale de fonctionnement d'un niveau substantiel, le district urbain de Mantes a choisi de se transformer, au 1^{er} janvier 2000, à compétences identiques, en communauté d'agglomération (CAMY).

Créé en 1966, à la période de construction de la ZUP du Val Fourré (1961-1975), avec une vocation d'aménagement du territoire, le district était une structure d'intercommunalité de services dans les domaines notamment du logement, de l'assainissement, du traitement des déchets et des secours contre l'incendie. A l'inverse, la communauté d'agglomération, groupement intercommunal à fiscalité propre (taxe professionnelle unique) procède d'une logique fédérative, expression d'un projet d'ensemble.

Or l'organisation territoriale de la CAMY, inchangée depuis 1972, est encore inachevée. La dénomination « communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines » rappelle le « projet Mantes-en-Yvelines » (PMY) mais les territoires de la CAMY et du PMY ne sont pas les mêmes. La non-participation à la CAMY de la commune de Limay, troisième commune la plus peuplée de l'agglomération (15 700 habitants) et l'un des pôles économiques du Mantois, prive la communauté d'agglomération d'une identité territoriale.

Afin de remédier à cette situation, le district hier, la CAMY aujourd'hui, juxtapose des structures intercommunales de second degré (9 syndicats mixtes), pour parvenir à des périmètres d'études et d'interventions pertinents, dans différents secteurs d'activité. Ces chevauchements, qui s'ajoutent aux multiples contractualisations de la politique de la ville, entraînent lourdeurs administratives et opacité de la gestion publique locale.

En outre, à la suite des échecs successifs en matière de planification dans le Mantois (schéma directeur local, plan de déplacements urbains, programme local intercommunal de l'habitat), la coordination des outils de planification avec les démarches contractuelles de la politique de la ville fédérées dans le projet « Mantes-en-Yvelines » n'a pu être encore réalisée. Ainsi, les retards pris pour adopter avec la commune de Limay un programme local de l'habitat et instituer une conférence intercommunale du logement ne permettent pas à la CAMY de mettre en œuvre le volet habitat du projet.

2 – La volonté et les capacités d'engagement des communes

L'importance du rôle joué par les communes a des conséquences considérables, qui ne sont pas toujours suffisamment prises en compte, sur le contenu de la politique de la ville qui peut être menée.

D'une part, l'Etat ne peut pas contraindre les communes à adhérer à sa démarche et à s'organiser en fonction des buts qu'il souhaite atteindre, si ces derniers ne correspondent pas à une stratégie des élus locaux. Si la politique de la ville n'est considérée que comme un guichet supplémentaire de crédits d'Etat, une contractualisation sans véritable projet de territoire gaspille l'énergie des services.

Surtout, l'efficacité des procédures contractuelles est tributaire de la capacité des acteurs, et particulièrement des communes, à participer, de manière opérationnelle, à la politique de la ville. Or la situation financière difficile d'un certain nombre d'entre elles, souvent les plus concernées, les met structurellement dans l'incapacité de déployer des moyens suffisants pour assumer à la fois la charge de travail nécessitée par l'élaboration des projets, puis leur mise en œuvre et leur suivi, et pour supporter le coût financier de leur réalisation.

En effet, même si les projets financés dans le cadre de la politique de la ville bénéficient de taux de subvention élevés de l'Etat, souvent complétés par les autres partenaires, notamment les régions, une partie du coût reste à la charge de la commune, tant en investissement qu'en fonctionnement. La situation très fragile des populations concernées et les mesures développées dans le cadre de la politique de la ville conduisent souvent, en outre, les communes à prendre en charge des dépenses, plus lourdes que la moyenne, notamment en matière sociale (aide sociale, développement d'actions de médiation par exemple). Ainsi, la commune de Mantes-la-Jolie emploie 350 personnes en emploi d'insertion en plus des 750 emplois permanents de la commune et du comité communal d'action sociale. D'autre part, le coût de fonctionnement des investissements suscités par cette politique est souvent mal anticipé, si ce n'est complètement négligé. Enfin, le décalage important entre les dates de paiement des dépenses et d'encaissement des recettes de subventions, contraint les communes à financer les besoins de trésorerie qui en résultent par emprunt, entraînant des frais financiers à leur charge. C'est ainsi qu'au 31 mars 2001, la commune de Mantes-la-Jolie avait réalisé, au titre du projet Mantes-en-Yvelines, un montant de dépenses de 39,75 M€ depuis 1996, alors qu'elle n'avait reçu sur la même période que 21 M€.

L'incidence financière du GPU sur le budget de la commune de Vaulx-en-Velin

L'incidence, en fonctionnement, du GPU sur le budget communal a été calculée afin de servir de base au versement de la subvention exceptionnelle aux communes dotées d'un GPU. Elle était estimée, par la ville, à 6,54 M€, sur un budget de 46,5 M€ en 1999. Ce total prend en compte, outre la participation de la commune au contrat enfance (0,17 M€) et au contrat temps libre (0,24 M€) :

- les « actions politique de la ville » pour 3,54 M€, qui récapitulent tous les financements de la ville à des actions relevant de cette politique ;

- les surcoûts sur l'organisation municipale pour 3 M€ qui comprennent notamment le coût de 10 agents municipaux affectés à plein temps sur la gestion et la mise en œuvre du GPU (0,37 M€ en 1999), les actions de médiation sociale (0,43 M€ en 1999), le centre superviseur urbain (0,55 M€ en 1999 avec direction et gardiennage privé), le surcoût de gardiennage des équipements sportifs et scolaires au-delà des plages horaires normales (0,13 M€) et le surcoût d'entretien des équipements scolaires (22 classes supplémentaires du fait du classement en ZEP : 0,46 M€), ainsi que les intérêts des emprunts contractés pour les investissements GPU (0,67 M€ en 1998). La ville considère qu'elle a emprunté depuis 1994 11,54 M€ pour financer les investissements effectués dans le cadre du GPU.

Le montant retenu par la préfecture (4,33 M€) est inférieur au montant calculé par la ville. Les projets retenus pour justifier une aide spécifique s'ajoutant aux subventions habituelles de la politique de la ville sont les services de proximité aux habitants estimés à environ 2,3 M€ (équipements de quartier, formation des acteurs locaux, initiatives des habitants) ; les actions éducatives pour environ 1,2 M€ ; les actions de prévention et de sécurité estimées à 0,46 M€ ; le coût des intérêts des emprunts des investissements GPU.

Aucun de ces deux calculs n'est incontestable. Il est difficile, en particulier, de mesurer quantitativement les effets spécifiques au GPU par rapport à une démarche « traditionnelle » d'un contrat de ville, qui n'est pas visée par la subvention exceptionnelle.

Aussi la politique de la ville contribue-t-elle à fragiliser et à dégrader les finances locales. De plus la situation des grandes communes, comme Marseille ou Lyon, ou de celles, comme Vénissieux, dont une partie seulement de la population est concernée par la politique de la ville et qui disposent d'un potentiel fiscal significatif, n'est pas comparable à celle de communes comme Grigny ou Vaulx-en-Velin.

Face à l'extrême diversité des capacités de réaction financière des communes, malgré les systèmes censés compenser ces inégalités, comme la dotation de solidarité urbaine (DSU) ou le fonds de solidarité des communes d'Ile-de-France (FSCRIF), l'Etat a créé, en 1998, une ligne budgétaire destinée au « financement d'une aide exceptionnelle au profit de certaines communes engagées dans un GPU »¹¹, qui a été dotée de 6,9 M€ en 1999, 8,7 M€ en 2000 et 10,7 M€ en 2001.

Les critères d'attribution de cette aide financière sont définis par la DIV qui s'efforce de tenir compte essentiellement de la situation financière des communes et de la montée en charge des GPU ou des GPV. Le nombre de communes bénéficiaires (12 en 1999 ; 33 en 2000, 41 en 2001, soit + 342 %) a augmenté beaucoup plus vite que le montant de l'enveloppe (+ 155 % entre 1999 et 2001). Les critères retenus en 2000 ont conduit à un éparpillement de l'aide versée, dont certains montants réduits (30 000 € ou 40 000 €) font douter de leur nécessité pour les communes concernées, même de petite taille, alors que cette subvention doit rester « exceptionnelle ». A l'inverse, la place prise par ce dispositif dans le financement de certaines communes, comme Vaulx-en-Velin et Grigny, peut être importante. Ainsi, Vaulx-en-Velin a reçu 2,21 M€ en 1999, 2,44 M€ en 2000 et 2,21 M€ en 2001 au titre de l'aide exceptionnelle, soit des montants supérieurs à la dotation de solidarité urbaine (DSU) qui lui a été versée (respectivement 2,07 M€, 2,22 M€ et 2,12 M€).

L'augmentation du nombre de GPV va encore faire croître les besoins de nombreuses communes. La solution apportée au problème du financement communal constitue une des clés du succès ou de l'échec des efforts faits par l'Etat en faveur de la politique de la ville.

C – Les départements

Le cas des départements est différent de celui des communes et des régions. Ne disposant pas de compétence en matière d'aménagement du territoire ni de développement économique et souhaitant garder toute latitude en matière de gestion de l'aide sociale, ils ont souvent eu tendance à rester en retrait de cette politique. La prise en compte de plus en plus large de la dimension sociale des problématiques des quartiers sensibles a cependant conduit la plupart d'entre eux à s'impliquer, à des degrés variables, dans cette politique.

¹¹ Chapitre 46-60, article 70, puis article 40.

Toutefois, aucun accord spécifique de partenariat n'est en général signé ni entre l'Etat et le département, ni entre le département et les communes dans ce domaine. Quelques exceptions, de forme et de contenu très différents, peuvent cependant être signalées :

- En Seine-Saint-Denis, un protocole d'accord départemental avait été signé le 13 mars 1992. Il s'est achevé au 31 décembre 1993 et n'a pas été reconduit. Un nouveau protocole a été conclu le 27 mars 2000. Comprenant de nombreux signataires, il a pour objectif principal d'encadrer le suivi des contrats de ville au niveau départemental.

- Le département de l'Essonne a signé avec l'Etat, le 30 avril 1999, un des premiers contrats départementaux pour la ville. D'une durée de quatre ans, il définit des objectifs qui restent assez généraux et contient quelques mesures en partenariat mais il ne comporte pas d'annexe financière. Il sert notamment de cadre à l'implication du département dans les contrats de ville.

- Dans le Mantois, le département avait signé la convention « Projet Mantes en Yvelines I » (1994-1999) qui inscrivait dans un dispositif unique tous les contrats entre les différents partenaires (Etat, région, département, district, communes). En revanche, la convention PMY II pour la période 2000-2006, qui vaut GPV et contrat de ville, et intègre un volet social important, ne sera pas signée par le département. Il signera pourtant avec la communauté d'agglomération et les communes un texte identique mais privé dudit volet social, considérant qu'il porte directement sur son champ de compétences.

D'une manière générale, les conseils généraux s'organisent progressivement pour apparaître comme des partenaires à part entière de la politique de la ville tout en conservant leur liberté d'action dans leur domaine de compétence, sans que les orientations de la politique de la ville perturbent la cohérence de l'ensemble de leur politique, en matière d'action sociale en particulier.

- Le contrat signé par le département de l'Essonne lui permet de développer ses propres actions au titre de la politique de la ville tout en approfondissant son partenariat avec l'Etat. Il a notamment fixé de manière unilatérale sa participation financière dans le cadre d'un programme « villes-avenir » (2000-2002) qui comporte des procédures spécifiques, sous la forme de fonds d'aide à l'investissement et d'aide aux projets (32 M€), et des dispositifs concernant le logement (13,3 M€). Le département réexaminera en 2002 sa participation financière pour les années 2003, 2004 et 2005.

- En Rhône-Alpes, peu présents dans le précédent contrat de plan Etat-région, les conseils généraux se sont davantage impliqués dans le

contrat 2000-2006. Le département du Rhône en particulier a signé les contrats de ville de l'agglomération lyonnaise, les conventions d'application particulières et les protocoles d'accord des GPU et des GPV de Vaulx-en-Velin et de Vénissieux.

- En Seine-Saint-Denis, le conseil général est signataire du contrat de ville intercommunal de Clichy-Montfermeil (2000-2006) alors qu'il n'avait pas signé les contrats de ville communaux précédents (1994-1999).

- Le conseil général du Nord est co-signataire du contrat de plan 2000-2006 et s'est engagé en tant que partenaire de la politique de la ville dans son ensemble (contrats d'agglomération, contrats de ville et Grands Projets de Ville – GPV), non pas sur des crédits spécifiques « politique de la ville », mais par un renforcement des politiques liées à ses compétences (collèges, action sociale, voirie,...) : priorisation des investissements, renforcement des budgets, bonification de taux de subvention... Cet engagement dans le cadre du contrat de plan 2000-2006 représente 25,15 M€ pour les contrats de ville en agglomération pour les quatre premières années (2000-2003) et 105 M€ au titre des Grands Projets de Ville (GPV).

- Le département des Bouches-du-Rhône n'était pas signataire du contrat de ville 1994-1999. Il n'a pas participé aux instances de concertation créées pour la mise en œuvre de la politique de la ville. Il est en revanche signataire du contrat de ville 2000-2006. Ses engagements financiers se montent sur cette période à 39,24 M€. Le conseil général a, par ailleurs, prévu d'adhérer, comme le conseil régional, au GIP qui a été créé en 1998 entre l'Etat et la ville de Marseille.

D – Un système de partenariats adapté aux spécificités locales

Le système partenarial qui résulte de cet enchevêtrement de compétences et de dispositifs contractuels prend des formes différentes selon l'implication locale de chaque type de collectivité.

Dans le cas le plus simple, l'ensemble des partenaires signe l'ensemble des accords. Ainsi, en région Rhône-Alpes, les partenariats sont organisés autour d'un système de participations croisées aux procédures mises en œuvre. Toutes les collectivités territoriales concernées (région, département, communauté urbaine et communes) sont signataires des contrats de ville 1994-1999 et 2000-2006, des protocoles d'accord GPU et GPV de Vaulx-en-Velin et de Vénissieux et des conventions particulières concernant ces deux communes en 1994 et

en 2000. Dans l'agglomération lilloise, la situation est similaire mais les communes ne seront signataires que des conventions d'application qui les concernent directement.

Cette situation permet d'assurer la cohérence des différents instruments de la politique de la ville et « l'emboîtement » territorial de leur périmètre d'application respectif. La participation de tous les partenaires à l'ensemble des procédures évite la dispersion des études et analyses et assure l'unité des diagnostics partagés ainsi que des évaluations.

Dans le cas du Mantois, l'ensemble des partenaires adhère à un projet unique pour la période 1994-1999 et signait la même convention, qui servait de cadre à toutes les procédures, y compris la zone franche et le PIC Urban. Cette unicité, qui reste vraie sur le fond, est remise en cause sur la forme, par le refus déjà signalé du département de signer une convention portant sur ses compétences propres en matière d'action sociale.

Le conseil national des villes (CNV)

Créé, comme la DIV, en 1988 et placé auprès du Premier ministre, le conseil national des villes concourt à l'élaboration de la politique de la ville par ses propositions et contribue à l'information du public par un rapport annuel. Le dernier CNV, qui comprenait 25 élus locaux et nationaux et 15 personnalités qualifiées désignées par le Premier ministre sur proposition du ministre de la ville, avait été désigné le 26 juin 1998 pour un mandat de 3 ans qui a donc expiré le 26 juin 2001.

La désignation d'un nouveau CNV a été retardée dans l'attente de la mise en œuvre d'une réforme du conseil, décidée par le CIV du 1^{er} octobre 2001 et qui a donné lieu à un décret du 3 janvier 2002. Sa composition a été modifiée et complétée par « 15 représentants d'associations et d'organismes participant à la mise en œuvre de la politique de la ville, ainsi que de syndicats d'employeurs et de salariés ». Ses compétences ont été élargies notamment dans le domaine de la participation des habitants, des relations contractuelles entre l'Etat et les collectivités territoriales, du suivi des contrats locaux de sécurité. La nomination des membres du nouveau CNV a fait l'objet d'un arrêté en date du 11 février 2002.

II – Les autres partenaires

Outre celui des collectivités territoriales, la politique de la ville met en œuvre de nombreux autres partenariats sous des formes variées. Ces

partenaires sont en général également signataires des contrats de ville et des conventions particulières : les principaux sont le FAS¹², les organismes HLM et la Caisse de dépôts et consignations. On trouve selon les sites d'autres signataires tels que les caisses d'allocations familiales, les sociétés de transports en commun ou les universités.

A – Le FAS

La position du FAS vis-à-vis de la politique de la ville a évolué depuis 1994, parallèlement à la politique de la ville elle-même qui fait désormais de l'intégration et de la lutte contre les discriminations un objectif à part entière. En effet, dans les nouveaux contrats de ville, le thème de l'intégration est traité de manière transversale dans la plupart des sujets d'intervention et il a été élargi à la lutte contre les discriminations. L'intégration des populations immigrées constitue une priorité des 217 contrats de ville signés par le FAS ; pour 201 d'entre eux la lutte contre les discriminations raciales est prise en considération soit de manière transversale, soit dans les objectifs formation/emploi - logement - éducation - jeunesse...). Le FAS s'est mobilisé sur ce sujet : après avoir fait une évaluation critique de la place de l'intégration dans les précédents contrats de ville (1994-1999), il a fait connaître, en accord avec son administration de tutelle, la direction de la population et des migrations du ministère de l'emploi et de la solidarité, et avec la DIV, les conditions auxquelles devaient répondre les nouveaux contrats pour qu'il les signe et participe financièrement à leur réalisation ; il en a suivi activement la négociation et la rédaction, en relation avec la DIV.

Toutefois, par rapport à ses méthodes de travail antérieures, la politique de la ville présente pour le FAS, deux particularités : des objectifs territorialisés alors que ses actions étaient plutôt dirigées vers des publics cibles, ce qui nécessite une mutation forte dans le travail de ses équipes ; une organisation du travail partenariale dont la complexité n'est pas à la mesure des moyens humains de ses délégations régionales. En outre, le statut d'établissement public du FAS et son processus de décision interne nécessitent que les subventions supérieures à 7 620 € soient examinées au niveau central par le contrôleur financier de l'établissement et prises par une commission régionale présidée par le préfet (la CRIPI), pour les régions déconcentrées et par le conseil d'administration pour les régions non déconcentrées. Ce mode de

¹² FAS : fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leur famille, devenu fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations depuis la loi du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations.

fonctionnement ralentit les prises de décision et ne permet pas aux délégués régionaux du FAS de s'engager sur des programmations annuelles. Mais cette situation est la même pour les collectivités territoriales dont les décisions doivent être soumises à leurs instances délibérantes (conseils municipal, général ou régional).

En matière de simplification administrative, le FAS a adopté des solutions différentes selon les régions : dans le Rhône, il a participé à l'élaboration du dossier unique destiné aux demandes de subvention par les associations. En revanche, dans le Mantois, les relations sont plus difficiles. En particulier, le FAS a refusé de s'impliquer dans le comité mis en place par l'avenant au contrat de ville signé en 1999 pour l'examen des demandes de subventions et le décroisement des crédits. Bien que sa rédaction ait tenu compte des particularités de fonctionnement du FAS, sa mise en œuvre a été perturbée par des divergences de vues sur le choix des associations à soutenir entre la commune de Mantes-la-Jolie et l'établissement public. Le FAS a continué à instruire les demandes de subventions selon ses règles et critères propres.

Localement donc, l'intervention du FAS est appréciée de manière très différente. Dans le Nord-Pas-de-Calais, la collaboration repose sur des bases anciennes (schémas locaux d'intégration dans le précédent contrat de plan Etat-région) et a gagné en cohérence dans la nouvelle contractualisation avec des engagements financiers précis du FAS. Dans le Rhône et les Bouches-du-Rhône, elle est cohérente, en termes tant de programmation que de procédure, avec celle des autres partenaires de cette politique. A l'inverse, dans le Mantois, au-delà des blocages constatés avec la commune de Mantes-la-Jolie, les services déconcentrés de l'Etat regrettent l'absence de contacts avec les représentants du FAS, le manque de coordination et « l'opacité de sa doctrine d'emploi des crédits ».

B – Les organismes HLM

Dans les sites étudiés, le logement social représente en général une proportion significative de l'habitat locatif. Or l'association des bailleurs sociaux aux diverses procédures connaît une intensité variable, selon les sites et les époques.

Le parc de logements sociaux

Sites	Commune		ZUS			organismes HLM
	logements HLM	En %	Nom du quartier	logements HLM	En %	
En 1999						
Roubaix-Tourcoing	23 763	31		5 822	34	
Vaulx-en-Velin	9 085	51		7 363	64	14
Vénissieux	11 589	50	Minguettes	6 437	74	11
Marseille	65 663	19		40 669	50	28
Mantes-la-Jolie	7 889	54	Val Fourré	6 272	86	14
Grigny	3 836	46	La Grande Borne	3 351	87	2
Clichy-Montfermeil	3 563	22	Grand Ensemble	3 113	38	

Source : Cour des comptes

1 – Des participations parfois formelles

Pour plusieurs des sites étudiés, les organismes HLM ont signé des contrats ou participent à des organismes de pilotage, mais ce partenariat ne prend pas la forme d'une association très opérationnelle.

A Clichy-Montfermeil, le conseil d'administration du GIP à créer pour le contrat de ville comprend deux représentants des organismes HLM. Pour autant, il ne semble pas qu'une réflexion générale soit menée qui viserait à mieux associer les HLM aux dispositifs de la politique de la ville, du fait notamment de la prédominance sur ce site du thème des copropriétés privées dégradées.

Il en est de même, dans l'agglomération lilloise, où l'accent est mis sur la réhabilitation de l'habitat individuel ouvrier ancien (courées) sauf dans quelques quartiers où la thématique HLM domine : la compagnie métropolitaine de l'habitat, qui rassemble les intervenants dans le domaine du logement social, est membre du GIP du GPU (et du GPV), mais n'est pas signataire des documents contractuels, malgré les objectifs affichés et l'intégration du GPV au contrat de ville.

L'action en faveur des copropriétés privées dégradées

Les immeubles collectifs des quartiers prioritaires de la politique de la ville ne sont pas constitués seulement de logements HLM mais aussi de copropriétés privées transformées en habitat social de fait. Certaines connaissent une situation très dégradée, notamment du fait des charges impayées. S'y développent également des occupations « délictueuses » des

espaces (« squats », marchands de sommeil). Les actions menées sur ce sujet dans le cadre de la politique de la ville peuvent prendre des formes diverses.

Dans le cas de Clichy-Montfermeil, l'absence d'un interlocuteur unique organisé complique l'action administrative en obligeant les pouvoirs publics à racheter les logements un à un pour pouvoir engager des opérations de réhabilitation ou de démolition. Le GPV prévoit la restructuration complète de ces copropriétés en les transformant en logements locatifs sociaux transférés, après réhabilitation, à des organismes HLM qui seront chargés de les gérer.

La copropriété de Grigny II, la plus grande de France avec environ 5 000 logements, a fait l'objet d'une charte de location du 27 novembre 1997 entre l'Etat, la commune de Grigny, la copropriété et sept agences immobilières privées avec pour objectif d'établir une politique commune en matière de location de logements sur la copropriété.

Dans l'agglomération lyonnaise, l'Etat et le conseil régional aident au financement de la réhabilitation de parties communes ; les crédits du ministère du logement sont utilisés pour permettre l'acquisition, par des organismes HLM, de logements faisant partie des copropriétés ; dans une grande copropriété de Vaulx-en-Velin, l'Etat (crédits ville), la communauté urbaine et la commune ont pris en charge les espaces extérieurs très étendus assimilables à des espaces publics.

2 – Des contrats d'objectifs

Mais dans plusieurs cas, l'association à la politique de la ville se fait sous la forme de contrats d'objectifs, dont le rattachement aux procédures de la politique de la ville est plus ou moins étroit.

- A Grigny, devant la dégradation du logement constatée dans le quartier de la Grande Borne, des initiatives avaient d'abord été prises, en dehors du cadre contractuel de la politique de la ville, entre l'OPIEVOY (office public interdépartemental de l'Essonne, du Val d'Oise et des Yvelines) et l'amicale des locataires. Elles ont abouti à la définition, le 18 février 1997, d'un « cadre d'action partenarial ». Par la suite, les partenaires de la politique de la ville se sont mobilisés dans le cadre du GPU et ont signé une « convention d'objectifs relative à l'intervention de l'OPIEVOY pour la requalification de la Grande Borne », le 3 mars 2000. Cette dernière comporte un programme d'action détaillé sur le patrimoine, la résorption de l'endettement lourd et la mise en place d'une gestion urbaine de proximité.

- La solution retenue dans le Mantois, où les organismes HLM, qui ne sont pas regroupés en association, ne sont signataires ni du GPV ni du

contrat de ville, consiste à signer un contrat d'objectifs avec chacun d'entre eux. Les problématiques de la gestion urbaine, des services de proximité ou de la politique d'attribution sont traitées dans le cadre d'un partenariat entre les bailleurs, la commune, l'Etat et l'EPAMSA. Compte tenu du nombre important de bailleurs (14 à Mantes-la-Jolie, 10 à Mantes-la-Ville), l'ensemble du patrimoine social n'est à ce jour que partiellement couvert : quatre contrats d'objectifs ont été signés pour 40 % de l'ensemble du patrimoine de la ZUS du Val Fourré et un contrat avec un bailleur de la ZUS des Merisiers-Plaisances à Mantes-la-Ville. D'autres contrats d'objectifs sont en préparation.

- Les organismes HLM de la région Rhône Alpes se sont organisés pour développer ces actions, notamment par la création de « l'association régionale pour le développement des emplois de proximité dans le logement social » (ARRADEP), qui a pour vocation de créer, à partir de l'activité des bailleurs sociaux, un parcours d'insertion pour les résidents en difficulté tout en renforçant les services aux locataires. Ces actions sont organisées, dans le cadre des contrats de ville successifs, sous la forme d'un contrat d'objectif entre la commune et les différents organismes HLM qui se sont structurés en association, autant à Vaulx-en-Velin qu'à Vénissieux (plus d'une dizaine d'organismes dans chaque cas).

Ainsi, du fait du morcellement du parc, particulièrement sensible sur certains sites, la mise en œuvre d'actions sur les logements sociaux cohérentes avec les interventions conçues dans le cadre de la politique de la ville se révèle souvent complexe. Seul un regroupement des responsabilités sur chaque site pourrait permettre de résoudre ces difficultés et faciliter tant les opérations de gestion sociale de proximité que les interventions sur le parc lui-même, notamment les démolitions/reconstructions. La priorité devrait être donnée à la recherche et à l'expérimentation de telles solutions qui font aujourd'hui l'objet de réflexion notamment entre la DIV et les offices d'HLM.

C – La Caisse des dépôts et consignations

La Caisse des dépôts et consignations est également souvent signataire des contrats de ville, car elle dispose d'outils destinés à faciliter le financement des opérations de la politique de la ville.

Les dispositifs mis en œuvre par la Caisse des dépôts et consignations

Les relations entre la Caisse des dépôts et l'Etat pour la mise en œuvre de la politique de la ville sont formalisées dans des conventions, dont la plus récente date du 29 juin 2000.

- *Les prêts projets urbains (PPU)*, destinés au financement des investissements et équipements nécessaires à la rénovation urbaine, sociale et économique des quartiers sensibles, sont attribués dans le cadre de programmations concertées établies entre la DIV, les préfets et la Caisse des dépôts. Leur taux est de 4,2 % ; les enveloppes affectées aux PPU sont en progression régulière : 155,45 M€ par an (1989-1992), 228,7 M€ (1993-1994), 259,2 M€ en 1995, 1 143,4 M€ pour la période triennale 1996-1998 et enfin 1 524,5 M€ pour la période 1999-2001.

En 2000, 489,5 M€ ont été versés au titre de ce type de prêt pour 312 contrats (1,6 M€ en moyenne). Il restait environ 700 M€ à verser sur les enveloppes cumulées fin 2000, soit un montant représentant environ 1,5 fois l'enveloppe annuelle.

- *Les prêts renouvellement urbain (PRU)* à 3 %, destinés à financer les travaux de restructuration lourde, ont été créés par le CIV du 14 décembre 1999.

En 2000, 327,7 M€ ont été versés dont 1/3 au titre de la reconstruction/démolition (46,4 M€ - 61 contrats) et de la réhabilitation de logements sociaux (71,2 M€ - 109 contrats) et 2/3 pour des investissements hors logement sur des aménagements extérieurs (210 M€ - 121 contrats).

- *Le fonds renouvellement urbain (FRU)* a été doté de 457,35 M€ prélevés sur le résultat net de l'exercice 1999 pour jouer un rôle d'impulsion et d'accélération des investissements de renouvellement urbain, publics et privés : recherche d'un partenariat public/privé, préfinancement des subventions par des avances, octroi de fonds propres ou de quasi fonds propres à des opérateurs publics afin de permettre un portage foncier ou immobilier, financement du haut de bilan d'opérateurs du renouvellement urbain, mise en place de mécanismes de garantie. Ce fonds finance en outre les concours de la Caisse à l'ingénierie et à l'évaluation des projets. Enfin, il finance une bonification complémentaire des PRU qui a permis de maintenir le taux à 3 %, malgré la hausse de 75 points de base du livret A en juillet 2000. Le coût estimé de cette opération est de 129,6 M€, soit 28 % du FRU.

Au cours de l'année 2000, les réalisations ont atteint 57,3 M€ (23,5 M€ en 1999) : 11,4 M€ pour le préfinancement de subvention (7 demandes), 16,8 M€ pour des opérations d'ingénierie, 29,1 M€ d'investissements en capital pour 19 projets (immobilier de bureau, commercial, d'activité PME-PMI, de loisirs et de santé).

Les outils mis en place par la Caisse sont appréciés des partenaires locaux et semblent bien adaptés aux problèmes rencontrés. La politique d'investissement en partenariat avec le privé est particulièrement séduisante.

Pour gérer ces outils, la Caisse a créé une direction du renouvellement urbain et s'appuie sur ses directions régionales, qui retrouvent ainsi un rôle important auprès des collectivités territoriales. Mais les décisions concernant le FRU sont encore largement centralisées. Pour les investissements en particulier, elles remontent actuellement au siège pour être soumises à de multiples comités. L'importance de ces contrôles préalables peut sembler excessive dans la mesure où le FRU n'est pas consolidé dans les comptes de la Caisse : les décisions n'influent donc pas sur son résultat.

Les prêts de renouvellement urbain (PRU) ne peuvent être accordés sans l'avis favorable du préfet concerné, tandis que les crédits du FRU sont affectés sans intervention des services de l'Etat, bien que le FRU ait été doté initialement par imputation d'un dividende exceptionnel revenant à l'Etat.

Pour les investissements en partenariat avec le secteur privé, les procédures actuelles pourraient être mieux adaptées aux nécessités locales. L'instruction par la Caisse ne commence en effet que lorsque les engagements privés et les accords locaux ont été obtenus. Le délai supplémentaire qui en résulte doit être mis en regard de l'urgence des situations et des attentes fortes des acteurs locaux résultant de la communication de la Caisse. Il peut aussi, dans certains cas, conduire des partenaires privés à se retirer.

Une déconcentration des procédures, assortie d'un rôle plus important des services de l'Etat, serait de nature à améliorer tant l'efficacité du FRU que les relations entre les acteurs locaux et la Caisse, qui devrait mieux prendre en compte l'expertise des services locaux de l'Etat.

Enfin, en ce qui concerne le FRU, la politique actuelle de recherche d'une rentabilité des fonds investis en partenariat avec le privé, fondée dans son principe et utile dans ses effets, semble parfois contradictoire avec les perspectives de retour attendues d'interventions sur certains quartiers particulièrement difficiles.

D – La Poste

La Poste n'est pas signataire des contrats de ville mais joue un rôle de premier plan dans les quartiers sensibles où les postiers font partie des rares interlocuteurs publics des habitants. Une convention, signée pour trois ans, le 8 décembre 1998, entre le ministre de la ville, le secrétaire d'Etat à l'industrie et le directeur général de La Poste, précise les conditions dans lesquelles celle-ci participe à la politique de la ville et « s'engage sur une politique de présence et de qualité ».

La Poste a mis en place des structures pour traiter les problèmes de la ville. A son siège, une direction bicéphale (direction des ressources humaines et direction du service public et de l'aménagement du territoire) assure la coordination et l'animation de cette politique. Dans les délégations régionales et les directions départementales, les directeurs de la communication sont en charge de ces questions.

Outre des actions de formation spécifiques et des engagements de recrutement d'emploi-jeunes, des mesures ont été prises à partir de 1998 en faveur des postiers exerçant leurs activités en totalité ou majoritairement dans les ZUS. Mais ces avantages restent souvent peu attractifs du fait d'une mobilité importante dans ces zones. En effet, ils sont subordonnés à une durée minimale de séjour de 3 ans ininterrompus sur le même site (bonification du compte épargne temps) et ne donnent droit à des mutations que dans les limites du département.

Grâce au travail mené sur le terrain par les chefs d'établissement des bureaux des ZUS, qui participent souvent aux comités de la politique de la ville, notamment aux contrats locaux de sécurité, La Poste coopère aux efforts de prévention de la délinquance et d'amélioration des services publics de proximité. Ainsi, c'est un postier lyonnais qui est à l'origine des PIMMS (point information médiation multi services), qui regroupent des grandes entreprises du secteur public ou privé. Elle participe aussi à la création de maisons ou de plates-formes de services publics.

En matière d'investissements, La Poste s'est engagée à réaliser dans les quartiers sensibles 10 % au moins des créations de bureaux prévues pendant la durée de la convention et à cofinancer avec l'Etat des opérations d'amélioration et d'animation inscrites dans les contrats de ville. En 2000, un pourcentage de 18 % a été atteint. Par rapport à son budget d'investissement, les montants concernés restent cependant limités : 10,2 M€ financés par La Poste seule en 1999 et 2000 (26 projets répondant à des critères commerciaux précis) et 4,9 M€ pour des opérations cofinancées au titre de la « présence postale en zone sensible »

(38 opérations) alors que le budget d'investissements immobiliers de La Poste dépasse 100 M€ pour chacun de ces deux exercices.

Le cas du bureau de poste de Vaulx-en-Velin

Le transfert du bureau de poste de Vaulx-en-Velin du centre commercial du Grand Vire, qui a été démoli, à un local en pied d'immeuble a constitué une opération longue et difficile, qui a mobilisé des crédits spécifiques du budget de la ville pour un montant notable (0,41 M€ sur un coût total de 0,95 M€). Les négociations ont duré 23 mois, d'octobre 1997 à septembre 1999.

La Poste n'a pas été associée aux premières réflexions concernant cette opération lourde de restructuration urbaine. Les négociations ont commencé en 1997 et ont rapidement échoué sur le coût de l'opération, La Poste considérant que le financement ne devait pas lui incomber puisqu'il s'agissait d'une opération d'utilité publique ne relevant pas d'une de ses initiatives.

Des difficultés administratives ont compliqué le dossier : La Poste ne voulait pas saisir le contrôleur d'Etat, ce qui imposait que le prix d'acquisition fût inférieur à 0,38 M€, alors que la proposition était de 0,4 M€ (0,36 M€ pour les locaux + 0,04 M€ pour 6 garages). Les garages ont été pris en location, et acquis quelques mois plus tard. Un désaccord est apparu sur l'estimation faite par les domaines des locaux à acquérir et sur le prix de la location par La Poste à la commune de l'ancien bureau de poste, le loyer demandé par La Poste étant sensiblement supérieur à la valeur locative annuelle estimée par les domaines.

Ainsi, la mise en œuvre des projets est parfois laborieuse du fait d'une absence de motivation des services, d'un souci financier qui conduit à substituer pour partie des crédits de la ville aux crédits de droit commun et de lourdeurs administratives pénalisantes.

III – Les interventions de l'Union européenne

Au nom du principe de subsidiarité, l'Union européenne n'a pas à intervenir directement dans les zones urbaines défavorisées, puisque la résolution de ces problèmes relève de compétences locales, régionales ou nationales. En revanche, elle a une approche globale des questions urbaines et peut financer des actions au profit de ces zones, si celles-ci s'inscrivent dans ses orientations urbaines.

La politique menée par l'Union européenne en faveur des zones urbaines en difficultés

La Commission a ouvert le débat sur les politiques menées par l'Union dans les zones urbaines en mai 1997. Un *audit urbain* réalisé sur une soixantaine de villes a mis en valeur les fortes disparités sur ce sujet. Le *schéma de développement de l'espace communautaire*, adopté par les ministres des Quinze en mai 1999, accorde une place importante aux villes dans le développement de l'espace communautaire. Enfin, la Commission a adopté le 28 octobre 1999 le *cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne*, qui veut accroître l'efficacité des politiques européennes en prenant mieux en compte les zones urbaines, et fait des « zones urbaines en difficultés » un défi à relever.

1 - Les fonds structurels et les objectifs communautaires

Le FEDER (fonds européen de développement régional) et le FSE (fonds social européen) permettent de subventionner les actions et programmes de l'Union, qui sont concentrés, pour la période 2000-2006, sur trois objectifs et quatre programmes. Un montant de 213 milliards d'Euro est alloué à cet effort de solidarité pour la période 2000-2006.

C'est essentiellement l'objectif 2 qui vise à soutenir la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle, qui pourra être utilisé pour des actions relevant de la politique de la ville, puisqu'un nouveau volet particulier pour les zones urbaines bénéficiera à plus de 7 millions d'habitants vivant dans des quartiers urbains en crise. Les actions de la politique de la ville mobilisant le FEDER et le FSE au titre de cet objectif relèvent d'investissements fonciers, de la gestion urbaine de proximité, de la protection et de l'amélioration de l'environnement urbain, d'échanges d'expériences, et de l'accompagnement social de projets territoriaux.

Quant à l'objectif 3 doté par le FSE, il permet de financer des actions concernant le développement des entreprises d'insertion et les actions de lutte contre les exclusions et de développement d'emplois de proximité, qui font partie des axes d'action de la politique de la ville.

2 - Le programme d'initiative communautaire (PIC) Urban

Le PIC Urban est une démarche intégrée qui vise à assurer la régénération économique et sociale des villes et des banlieues en crise et à promouvoir un développement urbain durable, grâce au développement d'approches nouvelles et expérimentales.

De 1994 à 1999, les interventions du premier PIC Urban ont combiné la rénovation d'infrastructures vétustes avec des actions dans les domaines de l'économie et de l'emploi, complétées par des mesures visant à combattre l'exclusion sociale et à améliorer la qualité de l'environnement. Il a financé des programmes dans 118 zones urbaines au

total ; le concours communautaire total approchait 900 M€. Treize sites français en ont bénéficié, dont Clichy-Montfermeil, l'Est lyonnais, Mantes-la-Jolie, Marseille et Roubaix-Tourcoing.

A la demande du Parlement européen, le programme URBAN a été reconduit pour la période 2000-2006. Doté de 728,3 M€, susceptibles de susciter des apports à peu près égaux des secteurs public et privé, URBAN II devrait fournir une aide à environ 70 zones urbaines défavorisées dont 8 sites français (100 M€), parmi lesquels Grigny/Viry-Châtillon, Clichy-Montfermeil et le Mantois-Val-de-Seine.

En ce qui concerne les procédures européennes, les situations des sept sites retenus pour l'enquête sont très diversifiées. Pour la période 1994-1999, six d'entre eux bénéficiaient du PIC Urban ; seul Grigny n'était pas concerné. Pour la période suivante, en revanche, Grigny/Viry-Châtillon a été retenu, tandis que seuls Clichy-Montfermeil et le Mantois ont été renouvelés.

1 – La cohérence des démarches et des périmètres

L'agglomération lyonnaise a bénéficié du PIC Urban I (6,78 M€) qui présentait l'originalité d'être centré autour du développement de l'activité commerciale des quartiers par la restructuration de centres commerciaux dans 10 communes du grand Est lyonnais (64 000 habitants concernés soit 26 % de la population de l'agglomération lyonnaise). Cette « thématization » a permis de limiter l'émiettement des actions et de faire mieux ressortir pour les partenaires la logique de cette procédure supplémentaire.

Pour la période suivante, il n'a pas été demandé un nouveau PIC Urban pour l'agglomération lyonnaise¹³ qui ne bénéficiera donc que des crédits du nouvel objectif 2, qui couvre des zones sensiblement plus larges que celles qui bénéficiaient du PIC Urban (122 000 habitants). Le découpage a été fait en cohérence avec celui des périmètres relevant de la politique de la ville et en utilisant les mêmes critères que ceux du contrat de la ville de Lyon. Les périmètres ne se recouvrent pas totalement néanmoins, les dates de définition des délimitations précises étant décalées dans le temps par rapport aux résultats du recensement de 1999.

La bonne intégration des programmes européens dans la politique de la ville se vérifie sur d'autres sites. Dans le Mantois, le premier PIC

¹³ A l'inverse Grenoble, qui n'avait pas de PIC Urban à la période précédente, en bénéficie en 2000, mais n'est pas éligible à l'objectif 2.

Urban était centré sur le développement urbain, économique et social de la zone franche (5,31 M€) ; le second se développe en outre également sur Mantes-la-Ville, comme le fait désormais le GPV. A Clichy-Montfermeil, le périmètre du PIC Urban est calé sur celui du GPU.

A l'inverse, pour Marseille, les zonages européens sont fixés en fonction d'une logique de répartition démographique. Entre les programmes 1994-1999 et 2000-2006, la diminution de la population éligible aux crédits européens a conduit les autorités nationales à éliminer du zonage de l'objectif 2 les quartiers les plus peuplés et à privilégier les plus dynamiques en terme d'activité économique. Or ceux-ci sont également les plus déshérités, notamment le 15^{ème} arrondissement de Marseille. Certes, ces quartiers bénéficient par ailleurs de l'augmentation des crédits du GPV. Mais, la logique, l'efficacité et l'équité voudraient que les moyens européens et nationaux soient concentrés sur les quartiers qui en ont le plus besoin. Au lieu de cela, les différents zonages en viennent à se corriger les uns les autres. Le découpage exprime la volonté d'une complémentarité avec d'autres périmètres, notamment celui de la prime d'aménagement du territoire. Il est le résultat d'un choix consensuel de l'Etat et des élus locaux qui vise à assurer une bonne couverture du territoire national.

Des logiques différentes ont donc pu être retenues localement. La DIV n'a pas été associée à la définition des périmètres de l'objectif 2 sur le terrain.

2 – La cohérence des systèmes de pilotage

La gestion des programmes européens est souvent intégrée dans le dispositif de pilotage, malgré le souhait de la commission européenne de voir ses programmes faire l'objet d'un comité de programmation spécifique. Mais les situations sont différentes selon les sites.

Dans l'agglomération lyonnaise, le comité de programmation du PIC Urban était présidé par le sous-préfet ville et composé des personnes qui participaient au pilotage du contrat de ville de l'agglomération lyonnaise. Il n'y a donc pas eu de difficulté pour assurer la cohérence des programmations de l'ensemble des procédures.

Pour la programmation régionale de l'objectif 2, un comité départemental d'instruction présidé par le secrétaire général de la préfecture instruit les dossiers et fait des propositions au comité régional de programmation auquel participe le conseil régional. Le préfet de région décide après avis de ce comité régional. Il y a donc, en théorie, une déconnexion de la programmation de l'objectif 2 de celle de la politique

de la ville. Dans la pratique, toutefois, tous les dossiers sont instruits par les services de la préfecture du département ce qui devrait permettre une bonne coordination des deux programmations.

A Marseille, les procédures sont les mêmes qu'à Lyon, mais les services municipaux compétents pour la politique de la ville ne sont pas les mêmes que pour les programmes européens. Au demeurant, la ville s'est peu investie dans l'objectif 2 et le PIC Urban, la programmation ayant de fait été assurée par les services de l'Etat, autour du secrétaire général de la préfecture et du sous-préfet ville. La coordination des programmes a relevé de l'Etat plus que du partenariat.

A Roubaix – Tourcoing, c'est le GIP chargé du GPU qui a piloté le PIC Urban ; un chargé de mission a été recruté spécifiquement pour ce sujet. Dans le Mantois, le dispositif de pilotage du projet Mantes-en-Yvelines est également en charge des PIC Urban, pour lequel l'EPAMSA assure une mission d'assistance technique. Il a également été désigné comme autorité de gestion des crédits européens pour le PIC Urban.

A Clichy – Montfermeil, c'est la communauté de communes créée pour cette occasion qui a suivi le PIC Urban. Dans ce cas particulier, l'existence d'une procédure communautaire a conduit à une amélioration sensible dans l'élaboration d'objectifs quantifiés et dans le suivi effectif de leur réalisation, par comparaison avec les constatations qui sont faites pour les procédures strictement nationales.

D'une manière générale, la gestion des crédits européens, et notamment des PIC Urban, si elle est plutôt bien intégrée à celle des opérations relevant de la politique de la ville, présente la caractéristique d'être lourde, avec des paiements souvent tardifs, obligeant les communes à assurer la trésorerie d'une partie des opérations comme à Mantes-la-Jolie. En revanche, comme la durée de réalisation des opérations est fixée initialement avec des dates limites de paiement et d'engagement, ces délais contraints accélèrent la réalisation des actions financées par la Commission par rapport aux autres.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Du fait de l'accentuation de la décentralisation, la mise en œuvre de la politique de la ville requiert un partenariat sans cesse plus foisonnant, formalisé de plus en plus fréquemment par la signature des contrats de ville, notamment par les départements, le FAS et les organismes d'HLM. La contractualisation devient l'outil nécessaire à la mise en œuvre d'actions cohérentes par l'ensemble des partenaires et la politique de la ville est devenue un champ d'expérimentation de cette politique contractuelle.

L'efficacité d'un tel dispositif dépend de la réelle volonté des acteurs de développer un projet de territoire partagé et de leur capacité à assumer les charges qui en résultent. Plusieurs conditions doivent, en conséquence, être remplies :

- cohérence, clarté et stabilité des compétences des différentes collectivités locales et de l'Etat dans les domaines qui relèvent de la politique de la ville ;

- contractualisation au niveau territorial pertinent tant pour permettre l'élaboration de projets viables que pour en assumer les conséquences financières.

- expérimentation et développement de dispositifs permettant de regrouper, dans les quartiers concernés, la gestion des parcs de logements sociaux souvent dispersée entre de multiples organismes afin de faciliter les actions à mener par les bailleurs sociaux ;

- soutien renforcé aux communes financièrement les plus démunies pour les mettre en mesure d'assumer les dépenses qui résultent de la mise en œuvre des actions menées dans le cadre de la politique de la ville, sans hypothéquer leurs finances pour de nombreuses années ; en effet, l'ampleur des disparités des ressources des communes reste telle, en dépit des efforts récents, que ces derniers doivent être poursuivis.

Chapitre IV

Les procédures contractuelles

La politique de la ville repose sur la mise en œuvre de procédures et de dispositifs très variés, qui se sont souvent sédimentés au cours du temps alors que les domaines d'intervention géographiques et thématiques se multipliaient au fil des ans. Les procédures contractuelles peuvent être classées en deux catégories :

- les procédures contractuelles avec les collectivités territoriales, propres à la politique de la ville, c'est-à-dire mises en œuvre par le ministère de la ville (DIV) ;
- les procédures « connexes » pilotées par d'autres ministères.

Ces accords partenariaux permettent de mobiliser des moyens financiers, mais ils ont aussi pour objectif d'assurer la cohérence des politiques menées sur le terrain par les différents partenaires.

I – Les procédures contractuelles propres à la politique de la ville

L'augmentation du nombre de quartiers auxquels s'appliquent les procédures de la politique de la ville s'est conjuguée, dans un premier temps, avec la multiplication des systèmes de contractualisation. Ainsi pendant le Xème plan coexistaient, en dehors des procédures connexes concernant la sécurité et l'éducation notamment, les conventions de DSQ, les conventions de quartiers, les conventions ville-habitat, des contrats de programmes d'aménagement concertés du territoire urbain (PACT urbains), des sites pilotes pour l'intégration (FAS) et des contrats de ville expérimentaux. En réaction, les contrats de ville 1994-1999 étaient censés être la procédure unique de la politique de la ville ; en pratique, des procédures distinctes, en moins grand nombre toutefois, ont été maintenues ; outre les contrats de ville, trois autres procédures contractuelles ont coexisté : les grands projets urbains (GPU), les PACT-urbains et les conventions de sortie de DSQ, ainsi qu'une convention spécifique à la ville de Paris.

Aussi la situation pour la période 2000-2006 peut-elle être considérée comme un progrès de ce point de vue, puisque le contrat de ville est désormais présenté comme la seule procédure contractuelle de la politique de la ville, mais cette unicité est formelle dans certaines communes dotées d'un GPV.

Les zones urbaines défavorisées dans l'Union européenne : programmes d'action et contrats

Les actions mises en œuvre au profit des zones urbaines défavorisées prennent la forme de contrats (*Belgique, Suède*) ou de programmes (*Allemagne, Pays-Bas, Italie, Danemark, Portugal*), fondés sur la définition d'objectifs communs entre les partenaires, et sur une logique de cofinancement : la logique incitative, fondée sur l'initiative communale, est donc généralisée.

Les modalités de mise en œuvre et de partenariat dépendent des organisations politico-administratives de chaque pays.

En général, la relation entre l'Etat et les municipalités est assez directe, comme c'est le cas *en France, au Danemark et aux Pays-Bas*. En *Suède* ont été mis en œuvre en 1999 des « contrats de développement local » avec sept communes ; cofinancés par les municipalités, ces contrats concernent 24 quartiers pauvres à forte densité d'immigrants. *L'autorité fédérale belge* a, dans la loi du 17 juillet 2000, développé une politique de « contrats de ville », qui déterminent « les conditions auxquelles les autorités locales peuvent bénéficier d'une aide financière de l'Etat dans le cadre de la politique urbaine ». Dès 2000, les premiers contrats de ville ont été conclus avec les villes de plus de 150 000 habitants (Anvers, Gand, Liège, Charleroi) et avec les sept communes bruxelloises inscrites à l'objectif 2 des fonds structurels.

Dans d'autres pays, le niveau intermédiaire joue un rôle plus important. C'est le cas des *régions italiennes* pour les « programmes intégrés de requalification urbaine » (1992) et les « programmes de réhabilitation urbaine des quartiers d'habitat social » (1993) ; dans le second cas, la région est chargée de la programmation générale et financière, et assure la répartition des financements au niveau communal et intercommunal. Les communes prennent en charge la promotion et la mise en œuvre des programmes, sélectionnent les projets et définissent les zones d'intervention, selon des critères définis par les régions.

En Allemagne, le programme « la ville sociale » piloté par le ministère fédéral des transports, de la construction et du logement, appelle les villes à s'engager dans une politique de développement urbain intégré à long terme. Financé par l'Etat fédéral à 25 % et par les *Länder* et les *Gemeinde* à 75 % ; il s'inscrit dans un programme général d'incitation à l'urbanisme au profit de la reconstruction à l'Est, où l'intervention de l'Etat fédéral est plus déterminante.

A – Les contrats de ville

A partir de 13 opérations pilotes lancées en 1992, les contrats de ville ont été généralisés en 1994. Ils constituent « le cadre par lequel

l'Etat, les collectivités locales et leurs partenaires s'engagent à mettre en œuvre de façon concertée, des politiques territorialisées de développement solidaire et de renouvellement urbain »¹⁴. En principe, chaque contrat, à vocation généraliste, doit comporter un diagnostic partagé de la situation, des objectifs et un projet d'action conjoint ainsi que des engagements financiers des partenaires.

Entre les contrats signés pour la période 1994-1999¹⁵ et ceux de la période 2000-2006, plusieurs évolutions ont eu lieu. Outre l'allongement de la durée des contrats qui coïncide avec celle des contrats de plan Etat-région et le développement de l'intercommunalité, les contrats 2000-2006 concernant les sites retenus pour l'enquête sont des documents souvent plus longs, qui contiennent des diagnostics et des plans d'action plus précis que les précédents. En effet, la mise en œuvre des contrats de ville précédents a permis, en général, aux différents acteurs d'approfondir leur connaissance des problèmes rencontrés par les territoires sensibles et de mieux définir les actions à conduire.

1 – Des contrats à l'architecture variée

Les contrats de ville sont, en règle générale, accompagnés de conventions thématiques, définissant les orientations et les plans d'action dans chaque domaine relevant de la politique de la ville, et de conventions territoriales, précisant les actions à mener sur chaque quartier sensible.

En pratique, les directives de la DIV sur ce point sont appliquées de manière très variable. Ainsi, le contrat de ville de Lyon ne comprend pas de convention thématique, mais il est assorti de 18 conventions territoriales qui correspondent, en fait, à des contrats de ville particuliers pour chacune des communes de la communauté urbaine ayant des quartiers prioritaires.

A l'inverse, l'architecture du contrat de ville de Marseille pour 2000-2006 est très complexe. Il comprend 9 programmes d'actions thématiques et 5 territoires prioritaires (dont celui du GPV). Les programmes d'actions thématiques ne font pas l'objet de convention entre les différents partenaires. En revanche, pour chacun des cinq territoires, une convention d'application précise les conditions de mise en œuvre des différents programmes d'action. A ces cinq conventions s'ajoutent : 27 conventions territoriales opérationnelles, qui s'appliquent à des quartiers

14 Circulaire du Premier ministre du 31 décembre 1998.

15 Parallèlement au prolongement d'une année de la durée du XIème plan, celle des contrats de ville a été prorogée jusqu'au 31 décembre 1999.

sur lesquels sont menées des opérations spécifiques programmées sur trois ans (notamment les plans de sauvegarde des copropriétés dégradées) ; 6 conventions territoriales préopérationnelles, qui pourront, si nécessaire, être suivies de conventions opérationnelles en 2004.

Architecture des contrats de ville 2000-2006

Site	Conventions thématiques	Conventions territoriales
Agglomération lilloise	5	11
Le Mantois	2	4
Clichy-Montfermeil	0	1
Grigny	4	0
Lyon	0	18
Marseille	0 + 9 programmes d'actions thématiques	38

Source : Cour des comptes

La contractualisation qui empêche l'Etat d'imposer un modèle unique pour ses procédures et l'oblige, au contraire, à s'adapter aux spécificités locales conduit donc, dans certains cas, les partenaires à élaborer des dispositifs d'une grande richesse, mais aussi d'une complexité certaine.

2 – Des engagements financiers souvent peu précis

Les actions financées par les contrats de ville sont très variées : frais de fonctionnement de services administratifs consacrant leur action à la politique de la ville, subventions à des organismes divers, en particulier à des associations, investissements, notamment pour la réhabilitation des logements et les aménagements urbains.

L'analyse des contrats de ville concernant les sept sites retenus dans l'enquête montre que les engagements financiers font l'objet de chiffres fréquemment peu précis et, souvent, sans échéancier. En outre, ils ne portent fréquemment que sur une partie des crédits nécessaires à la réalisation des nombreuses opérations devant être menées à bien pendant la durée du contrat, si bien qu'en fin de période les engagements financiers peuvent avoir été tenus alors que les opérations sont loin d'avoir toutes été conduites à leur terme.

Contrats de ville : Engagements financiers des partenaires

En M€

Site	Contrat de ville 1994 –1999 et GPU				Contrat de ville 2000-2006 et GPV			
	Etat (1)	Commune	Région	Département	Etat (1)	Commune	Région	Département
Lille (2)	50,3	Aucun	Aucun	Aucun	98,8	182,9 (CU) + 218,9 (5 communes)	5,9 + 61 (GPV)	9,9 + 61 (GPV)
Le Mantois	32,5	7,6+ 9,8 (district)	16,6	14,5	29	9,9 + 21,3 (CAMY)	27,4	22,9
Clichy-Montfermeil	0,7 (CL) + 0,8 (MF) + 34,1(GPU)	0,3 (CL) + 0,7 (MF)	Aucun	Aucun	21,9	10,7	12,9	Aucun
Grigny	Aucun	Aucun	Aucun	Aucun	19,8		16,2	38,3
Lyon (2)	124,7	115,4 (CU)	6,1	184	147	135,7 (CU)	35,4	83,1
Marseille	55,9	41,5	6,1 (3)	aucun	60,5	91,5	41,8	39,2

Source : Cour des comptes

(1) Crédits spécifiques du budget de la ville uniquement

(2) Il s'agit de l'ensemble des contrats de ville de l'agglomération lyonnaise et de l'agglomération lilloise.

(3) Engagement au titre du GPU. La région a également participé à des actions du contrat de ville, mais sans engagement préalable.

L'imprécision de la définition et des objectifs de la politique de la ville soulignée précédemment rend de surcroît les engagements financiers souvent ambigus, notamment pour les collectivités locales : dans certains cas, les engagements financiers affichés correspondent au total des dépenses faites sur le territoire des quartiers sensibles, sans que l'on puisse faire le partage entre les « dépenses de droit commun », qui relèvent de l'action « normale » de la collectivité, et les actions qui sont spécifiquement faites au titre de la politique de la ville. Ainsi, dans le contrat de ville de l'agglomération lyonnaise pour 1994-1999, les engagements du département du Rhône s'élevaient à 184 M€ et semblaient donc supérieurs à ceux de l'Etat (124,7 M€) ou de la communauté urbaine (115,4 M€). En réalité, ce total comptabilisait des dépenses de droit commun du département, concernant notamment les collèges. De même, pour la période 2000-2006, le département du Nord s'engage pour un montant de 61 M€ dans le GPV, soit pour le même montant que l'Etat et la région, mais sur des compétences de droit commun.

En ce qui concerne l'Etat, les contrats de ville sont en général précis quant aux crédits du ministère chargé de la ville, mais beaucoup

moins explicites pour ceux des autres ministères dont les montants ne sont que rarement indiqués, ou ne sont donnés qu'à titre indicatif (161 M€ dans le contrat de ville de l'agglomération lyonnaise 1994-1999, par exemple).

Ainsi l'ambiguïté qui existe dans bien des cas sur la définition des crédits spécifiques à la politique de la ville et sur celle des crédits de droit commun, tant pour l'Etat que pour la plupart de ses partenaires, rend la valeur de ces engagements difficile à apprécier.

B – Les grands projets urbains (GPU)

La conception des grands projets urbains (GPU) a été définie au cours de l'année 1992, mais ils n'ont été lancés qu'au début de 1994. Ils ont été conçus initialement pour répondre à des dynamiques de déclin que les instruments traditionnels de la politique de la ville (DSQ, contrats de ville) ne permettaient pas d'enrayer. Le programme des GPU était censé concentrer des investissements massifs sur une quinzaine de sites¹⁶ défavorisés en termes spatiaux (en général, des grands ensembles mal desservis par les transports en commun), en termes économiques et sociaux (chômage, délinquance) et en termes d'image (mauvaise réputation sur le marché de l'habitat, quartier rejeté par les entreprises). L'objectif des GPU est de réinsérer le quartier dans son agglomération, en s'appuyant sur des opérations lourdes de transformation urbaine (10 à 15 ans).

1 – Des projets urbains parfois mal définis

Alors que les contrats de ville portent à la fois sur des opérations de fonctionnement et d'investissement, les GPU ne concernent que ce dernier type d'actions. Ils supposent que les partenaires se soient accordés sur un projet urbain d'envergure.

En réalité, cet objectif n'a pas été atteint sur tous les sites concernés. La DIV distingue trois types de situations :

- Certains GPU ont fait l'objet de réalisations substantielles s'inscrivant dans une dynamique de projet d'ensemble. Trois sites retenus par la Cour en font partie : Vaulx-en-Velin, le Mantois et Roubaix-Tourcoing. Dans ces trois cas, les dépenses de l'Etat ont été supérieures à

¹⁶ Les décisions de création de GPU ont été prises entre 1991 (le quartier Démocratie aux Minguettes à Vénissieux, les Bosquets à Clichy-Montfermeil, Le Val Fourré à Mantes-la-Jolie) et 1998 (la Noé à Chanteloup-les-Vignes).

ses engagements financiers initiaux et les réalisations urbanistiques sont visibles : réaménagement du centre ville de Vaulx-en-Velin après destruction du centre commercial du Grand Vire ; réaménagement du centre commercial du Val Fourré et réhabilitation du centre ville de Mantes-la-Jolie ; traitements de friches industrielles et lutte contre la désertification commerciale à Roubaix.

- De nombreux GPU ont développé des réalisations parfois importantes, mais encore insuffisantes pour peser sur la dynamique globale du territoire. Ainsi à Marseille, le GPU a été signé alors qu'aucun projet urbain n'avait été précisément défini. De 1994 à 1996, le GPU a servi à financer des opérations ponctuelles et a constitué une opportunité financière plus qu'il n'a permis l'élaboration d'un véritable projet urbain. A partir de 1997, les contours d'un véritable projet ont commencé à être dessinés et des programmes structurants à être étudiés. Mais ce n'est qu'en 1999, dernière année d'application du GPU, que la programmation annuelle a atteint le montant qu'elle aurait dû avoir dès la première année du contrat de ville pour que les dotations annoncées soient réellement engagées.

A Vénissieux, la difficulté est venue du fait que le projet initial de 1991, limité à un seul quartier des Minguettes (Démocratie), a été abandonné en 1993, sa viabilité ayant été contestée par l'Etat. Le GPU, étendu en 1994 à l'ensemble des Minguettes, ne reposait plus dès lors sur un projet urbain partagé entre les partenaires. Il a fallu toute la durée du contrat 1994-1999 pour qu'un nouveau projet puisse être étudié et adopté en vue d'une mise en œuvre future.

- Pour quelques GPU, il a fallu du temps pour permettre une maturation du projet. C'est le cas notamment des GPU de Grigny et de Clichy-sous-Bois/Montfermeil. Dans ce dernier site, la SEM chargée du GPU n'a été créée qu'en juillet 1996 et les premières actions ont été lancées en 1998.

A Grigny, le protocole constitutif du GPU, rédigé de manière hâtive, masquait des divergences de vue profondes entre les partenaires, auxquelles se sont ajoutées les difficultés de la commune à assurer la part de financement du projet lui incombant, du fait de ressources financières limitées. Ce n'est qu'à partir de 1998 que le projet a réellement commencé à être mis en œuvre. La procédure du GPU, en dépit de résultats assez limités, a permis, en fin de période, un rapprochement des partenaires qui est à l'origine d'un nouveau et intéressant projet pour la période 2000-2006.

Ainsi les GPU signés en 1994 étaient dans certains cas très éloignés de l'objectif initial. L'absence ou l'insuffisance d'un projet

urbain d'envergure aurait dû conduire à reporter la date de leur signature plutôt que d'afficher un projet factice. Il apparaît difficile de gérer de manière centralisée, notamment en termes de calendrier, des procédures contractuelles dont la négociation décentralisée doit s'adapter aux spécificités locales.

2 – Des moyens financiers d'une ampleur souvent limitée

Au total, les crédits spécifiques de la politique de la ville mis en œuvre dans les GPU de 1994 à 1999 s'élèvent à 129,6 M€, soit 93 % des engagements initiaux (139,5 M€)¹⁷. Mais l'analyse au cas par cas montre que les situations peuvent être extrêmement différentes. Si le GPU de Marseille n'a utilisé que 35,6 % des crédits prévus (7,9 M€ sur 19,1 M€ d'engagements initiaux), celui de Roubaix/Tourcoing en a employé 156,6 % (29,8 M€ sur 19,1 M€).

Dans la majorité des cas, les montants engagés sur le budget de la ville au cours des 6 années (inférieurs à 3,1 M€ dans 3 cas, inférieurs à 9,2 M€ dans 7 cas sur 13) restent limités et sont mal adaptés à l'ambition initiale d'une intervention financière massive qui devait permettre de modifier profondément la situation des quartiers concernés.

C – Les grands projets de ville (GPV)

Le CIV du 14 décembre 1999 a arrêté les modalités du « programme national de renouvellement urbain » dont les grands projets de ville (GPV) sont une des composantes¹⁸.

La définition des GPV est un peu différente de celle des GPU dont certains avaient marqué une rupture entre le projet urbain (GPU) et le projet social (contrat de ville). Aussi le GPV est-il « un projet global de développement social et urbain qui vise à réinsérer un ou plusieurs quartiers dans leur agglomération. Il permet la mise en œuvre d'opérations lourdes de requalification urbaine. Il s'insère dans le contrat de ville ». Les GPV comportent donc, contrairement aux GPU, des crédits de fonctionnement (environ 20 %) et sont considérés comme une partie des contrats de ville.

¹⁷ Ces chiffres ne tiennent pas compte des crédits des autres ministères, consacrés notamment aux infrastructures et au logement qui ne sont pas toujours précisément indiqués et qui n'ont pas fait l'objet d'un suivi des engagements site par site.

¹⁸ Le programme national de renouvellement urbain comporte également des opérations de renouvellement urbain (ORU), qui concernent des projets de taille plus restreinte que les GPU et les GPV et qui sont limitées à des opérations d'urbanisme.

1 – Une procédure d'élaboration souvent distincte de celle des contrats de ville

Les annonces officielles concernant les GPV, le 14 décembre 1999, sont intervenues alors que les négociations des contrats de ville (2000-2006) avaient commencé depuis longtemps et étaient parfois presque terminées.

La négociation des GPV s'est déroulée tout au long de l'année 2000 ; pour les 50 projets retenus par le CIV, les projets ont été élaborés au cours du premier semestre 2000 par les collectivités concernées en liaison avec les services de l'Etat. C'est le ministre lui-même qui a confirmé, par des lettres du 2 août 2000, les sites retenus et qui a arrêté le montant des crédits spécifiques réservés par l'Etat pour chaque GPV. Il a formulé des observations ou des critiques précises soit sur les projets, soit sur les actions menées antérieurement. Il a parfois refusé de préciser le montant des crédits accordés au GPV compte tenu des points sur lesquels il marquait son désaccord. Ce fut le cas, par exemple, pour le Mantois, alors que le GPU le concernant est considéré par la DIV comme l'un de ceux qui ont le mieux fonctionné. Ces GPV ont fait l'objet de négociations ultérieures qui ont conduit à des signatures de conventions parfois très tardives : seules 36 conventions sur 50 étaient signées au 1^{er} septembre 2001.

Ainsi malgré l'affirmation que les GPV font « partie du contrat de ville », leur procédure d'élaboration et de négociation est très différente de celle des contrats de ville, à la fois en termes de calendrier et de contenu ; elle est très centralisée, le ministre intervenant directement auprès des préfets et des élus locaux pour discuter de leur contenu, alors que les contrats de ville reposent essentiellement sur une négociation déconcentrée entre les acteurs locaux.

Ce décalage dans les calendriers de négociation et de décision a été une source de complication et de confusion pour les partenaires de l'Etat. Ainsi le conseil régional de Rhône-Alpes a-t-il refusé de signer le protocole du GPV de l'agglomération lyonnaise et les autres GPV de la région, considérant qu'il n'y avait pas lieu de revenir sur les négociations qui venaient de se conclure sur les contrats de ville ni sur les engagements pris à cette occasion, qui tenaient compte de la mise en œuvre de projets urbains dans les quartiers sensibles.

2 – Un financement qui reste limité

Alors que les crédits des contrats de ville 2000-2006 devaient être contractualisés dans les contrats de plan Etat-région, l'enveloppe des

crédits destinés aux GPV n'a été annoncée que le 14 décembre 1999, date à laquelle les négociations des contrats de plan étaient pratiquement terminées.

Le CIV du 14 décembre 1999 précisait qu'une enveloppe supplémentaire de 762 M€ de crédits spécifiques de la ville serait affectée au programme national de renouvellement urbain (50 GPV + 30 ORU) sur la période 2000-2006. Cette enveloppe venait « se rajouter aux 183 M€ déjà réservés pour les grands projets dans l'enveloppe de 1 357 M€ prévus pour les contrats de ville sur les crédits ville ». Au total, le montant destiné uniquement aux GPV s'élève à 846 M€, sans que soit indiquée la part de ce financement contractualisée dans les contrats de plan Etat-région.

Cette imprécision se retrouve au plan local. Ainsi, pour l'agglomération lyonnaise, la première enveloppe de 5,6 M€ a été complétée à hauteur de 7,9 M€, sans qu'il soit précisé si ces crédits venaient compléter dans leur intégralité ou partiellement le montant des crédits prévus dans le contrat de plan pour la politique de la ville.

Le montant moyen des investissements par GPV est de 18 M€ pour la durée des contrats de plan (2000-2006), soit environ 2,6 M€ par an, ce qui conduit à douter de l'efficacité de ces moyens pour transformer en profondeur les quartiers concernés. Certes d'autres crédits sont censés être mobilisés sur les sites, mais leur chiffrage n'est pas disponible ou, lorsqu'il existe, ne permet pas de déterminer quelle part relève du droit commun.

Le déroulement des opérations, les interventions spécifiques du ministre concernant les GPV, l'existence au sein de la DIV d'une « mission GPV », l'acceptation par l'Etat de systèmes de pilotage dédiés aux GPV sur des périmètres différents de ceux des contrats de ville, la non prise en compte des enveloppes de crédits affectées aux GPV dans les contrats de plan sont autant d'éléments qui conduisent à considérer le GPV plutôt comme une procédure spécifique que comme une partie du contrat de ville. D'ailleurs le GPV, contrairement au GPU, n'est pas limité aux opérations d'aménagement urbain mais doit aussi comprendre des opérations de nature sociale et des crédits de fonctionnement. Il se présente donc comme une sorte de « contrat de ville bis » appliqué à une partie du périmètre du contrat de ville « classique », avec une dominante d'aménagement.

D – Les relations entre les différentes procédures contractuelles sur les sites

Les sept sites retenus pour l'enquête illustrent la diversité des situations auxquelles a conduit la négociation de ces différentes procédures.

Ainsi pour Vaulx-en-Velin et Vénissieux, les GPU puis les GPV sont complètement intégrés dans les conventions particulières du contrat de ville de l'agglomération lyonnaise qui les concernent. Leurs périmètres se recouvrent, l'ensemble des opérations fait l'objet d'une présentation dans un seul document. En revanche, les engagements financiers pris par l'Etat sont mal identifiés car ils ne sont formalisés qu'au niveau de l'agglomération lyonnaise sans individualisation pour chacun des sites.

A l'inverse, à Marseille, l'architecture des procédures contractuelles est marquée par la dichotomie entre le GPU puis le GPV et le contrat de ville lui-même. Sur la période 1994-1999, le GPU ne coïncide pas avec la géographie prioritaire du contrat de ville : son territoire compte 65 000 habitants, dont 59 000 seulement relèvent du contrat de ville. Par ailleurs, si la participation financière de l'Etat a été fixée dès 1994, celles de la ville et de la région n'ont été précisées qu'en 1996. Enfin, les structures de pilotage sont restées distinctes.

Pour la période 2000-2006, les signataires du contrat de ville de Marseille se sont attachés à mieux intégrer le GPV : il constitue un des 5 territoires prioritaires du contrat de ville et les contributions financières des différents partenaires sont précisées dans un avenant qui est prêt depuis mai 2001. Mais le dispositif de pilotage reste à définir et n'est pas encore unifié. La situation est une nouvelle fois compliquée par le fait que le GPV couvre non seulement des quartiers de Marseille mais également une partie de la commune de Septèmes-les-Vallons qui n'adhère pas au contrat de ville.

Sur d'autres sites, le passage du GPU au GPV a eu des conséquences sur l'organisation des relations entre les procédures :

- Le GPU de Roubaix-Tourcoing-Wattrelos-Croix était compris dans le contrat de plan Etat-région¹⁹ mais pas dans le contrat de ville cadre ; le GPV n'est plus inscrit dans le contrat de plan régional, mais devient la convention d'application territoriale unique du contrat de

¹⁹ Seul l'engagement financier forfaitaire de l'Etat était mentionné dans le contrat de plan Etat-région, la Région Nord-Pas-de-Calais ayant refusé de contractualiser avec l'Etat sur le sujet du GPU.

l'agglomération lilloise 2000-2006 pour les cinq communes concernées ; la répartition des montants par communes n'est pas connue.

- Le GPU de Mantes avait été intégré en 1996 à la convention du projet PMY I, le GPV a été intégré à la convention PMY II. Le problème du non-recouvrement des territoires constaté entre le GPU, le contrat de ville et le PMY I devrait être résolu dans le PMY II, qui couvrira le territoire de la communauté d'agglomération (CAMY) et de Limay, lorsqu'il sera signé.

- A Clichy-Montfermeil, le GPV constitue la convention d'application territoriale, signée en juin 2001, du contrat de ville intercommunal.

- Dans le cas de Grigny/Viry-Châtillon, contrairement à la période précédente, le contrat de ville et le GPV concernent les mêmes communes et les partenaires ont pris l'initiative de procéder à la fusion complète des procédures.

Cette hétérogénéité des solutions adoptées montre l'intérêt de la procédure contractuelle pour trouver des solutions adaptées aux spécificités locales. Elle montre également que l'intérêt de ces divers types de contrats réside davantage dans la démarche que dans les engagements qui y sont pris, souvent peu précis et financièrement mal définis.

II – Les procédures connexes

L'élargissement des domaines d'intervention sectoriels de la politique de la ville a conduit différents ministères à mettre en œuvre des procédures contractuelles « connexes » participant à la démarche d'ensemble. De nombreux secteurs relevant des politiques publiques sont concernés.

En matière d'habitat par exemple, le « programme local de l'habitat » (PLH) passé entre le maire et le préfet permet d'afficher des objectifs de construction, et réhabilitation du parc locatif social et d'amélioration du parc privé. Divers dispositifs, tels que les conférences intercommunales de l'habitat, obligatoires dans les zones urbaines sensibles, ou les chartes du logement, constituent des instances locales de concertation en matière de peuplement, de diversité de l'habitat et de mixité sociale. Dans le domaine de l'emploi, de l'insertion et du développement économique, ce sont les « plans locaux pour l'insertion par l'économie » (PLIE) qui sont en général utilisés.

Dans ces deux cas, les outils mis en œuvre n'ont pas été spécifiquement créés dans le cadre de la politique de la ville mais y participent sur les territoires qu'elle concerne. Dans d'autres cas, les procédures utilisées lui sont plus directement liées. L'ensemble forme un dispositif riche mais complexe.

1 – L'éducation

Les actions dans le domaine de l'éducation donnent lieu à une activité contractuelle significative :

- Au sein même des services de l'éducation nationale, dans le cadre de la relance de l'éducation prioritaire, chaque ZEP ou chaque REP (réseau d'éducation prioritaire) fait l'objet d'un « contrat de réussite » qui repose lui-même sur un ensemble de contrats d'objectifs entre les établissements et leur tutelle. La non-superposition des périmètres des ZEP et des REP avec ceux de la politique de la ville, ainsi que l'existence d'autres dispositifs internes à l'éducation nationale, tels que les sites violence (précédemment « établissements sensibles »), qui reposent sur une géographie en partie différente des précédents, rendent cependant l'ensemble peu lisible et pourrait être simplifié.

- Entre l'administration et ses différents partenaires, le contrat éducatif local (CEL) devrait être un outil de simplification puisqu'il est appelé à « absorber » les nombreux contrats préexistants : contrat local d'accompagnement scolaire et contrat d'aménagement du temps libre de l'enfant, opérations « école ouverte » notamment.

Mais les relations entre les démarches mises en œuvre dans le cadre de l'éducation prioritaire et celles des CEL sont souvent lâches, ce qui a conduit à l'émergence du nouveau concept de « plan éducatif local » (PEL), qui vise à assurer l'existence d'un projet d'ensemble entre les actions éducatives et les activités extra et péri scolaires.

Ainsi la recherche d'une plus grande cohérence des procédures et des dispositifs conduit-elle à une complexification progressive de l'architecture contractuelle, malgré la volonté affichée de simplification.

2 – La sécurité

Les CDPD (conseils départementaux de prévention de la délinquance) et les CCPD (conseils communaux de prévention de la délinquance) ont été créés en 1983. Les premiers sont obligatoires et sont placés sous la présidence du préfet. Les seconds sont créés par les

conseils municipaux « s'ils l'estiment nécessaire ». Il y en a actuellement environ 850, dont 312 hors contrat de ville. Ils réunissent tous les acteurs concernés par la prévention de la délinquance, la justice de proximité et la sécurité publique dans les communes.

En 1997 ont été créés les CLS (contrats locaux de sécurité) dont les participants sont en nombre plus restreint (maire, représentants du préfet, de la police nationale ou de la gendarmerie, de l'inspecteur d'académie et du procureur) et dont les préoccupations sont à plus court terme, souvent centrées sur les problèmes de sécurité plus que de prévention. En vertu d'une décision du conseil de sécurité intérieure du 19 avril 1999, les CLS constituent le volet prévention et sécurité des contrats de ville du 12^{ème} plan. En juin 2001, 527 CLS avaient été signés et 209 étaient en cours d'élaboration. 60 % des CLS signés concernent des sites en contrat de ville.

Les contrats locaux de sécurité ont été créés sans que soit clairement précisée leur relation avec les CCPD, ce qui donne lieu, localement, à des situations variées et à une sédimentation de procédures successives, dont certaines sont « dormantes ».

Une autre difficulté tient aux périmètres des CLS. Alors que l'intercommunalité s'est beaucoup développée s'agissant des contrats de ville, elle reste difficile à instaurer pour les questions de sécurité. Les CLS signés restent encore majoritairement communaux (70 %). La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, qui dispose que les compétences en matière de prévention de la délinquance, dans le cadre des dispositifs contractuels de la politique de la ville, sont exercées de plein droit par la communauté d'agglomération, facilitera peut-être, à terme, la solution de ces problèmes qui rendent difficile la mise en place de ces instruments.

III – Un système lourd et complexe

L'ensemble de ces démarches contractuelles, propres à la politique de la ville ou qui lui sont connexes, repose à fois sur la nécessité de faire travailler ensemble des partenaires qui détiennent une partie des compétences dans chaque domaine d'intervention mais aussi sur la volonté de mettre en commun les moyens de tous les acteurs et de travailler en concertation. Il s'agit donc d'une démarche positive.

Le développement de ces contrats plus ou moins bien emboîtés les uns dans les autres qui doivent être, chacun, négociés, pilotés, suivis et évalués, et qui portent fréquemment sur des périmètres différents, conduit

toutefois à mettre en place un système extrêmement complexe et lourd à gérer. Or cette situation concerne des territoires de taille souvent limitée et dont le « pivot central » est fréquemment constitué par des communes dont les moyens administratifs, techniques et financiers ne sont pas à la mesure du dispositif à mettre en œuvre.

L'énergie dépensée à faire fonctionner de manière satisfaisante ce système sophistiqué (réunions, échanges d'informations, concertation, négociation) serait probablement mieux utilisée à mettre en œuvre des opérations concrètes dans un système contractuel « allégé ».

Dans une recherche de simplification et de cohérence, le développement de la politique de la ville l'ayant conduite à intervenir dans des secteurs qui avaient développé leurs propres dispositifs, certaines procédures connexes ont été progressivement intégrées dans les contrats de ville, notamment les contrats éducatifs locaux, les contrats locaux de solidarité et les plans locaux pour l'insertion par l'économie.

Cette intégration facilite la mise en œuvre d'un système de pilotage cohérent de l'ensemble des actions sur un territoire, les partenaires étant presque toujours les mêmes. Elle permet de ne pas multiplier les études et les diagnostics mais plutôt de les mettre en commun. Mais les calendriers de négociation des différents dispositifs étant différents, le risque existe de voir les contrats de ville se transformer en « coquilles vides », la négociation sur chacun des thèmes étant renvoyée à une procédure particulière avec son propre calendrier de définition du diagnostic, des objectifs, du dispositif de pilotage et d'évaluation.

D'une manière générale, la complexité des procédures nuit à l'efficacité administrative. Elle compromet par ailleurs la compréhension des dispositifs et donc leur appropriation par les citoyens. Ce défaut d'appropriation de la politique de la ville par les habitants concernés est souvent relevé tant par les observateurs que par les acteurs eux-mêmes.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La volonté de s'adapter aux spécificités locales, à laquelle répond l'utilisation de la méthode contractuelle, a conduit à une grande variété dans l'agencement des dispositifs mis en place. Mais l'enchevêtrement des procédures et des accords qui en résulte tend à rendre l'ensemble peu lisible, parfois pour les acteurs eux-mêmes. La simplification et la stabilité de ces procédures sont pourtant nécessaires à leur appropriation par les citoyens, notamment par les habitants des quartiers les plus dégradés si l'on souhaite qu'ils participent effectivement à leur mise en œuvre.

En outre, le foisonnement des procédures apparaît souvent disproportionné au regard des enjeux financiers en cause. Les contrats signés entre les partenaires sont fréquemment peu précis sur les engagements financiers pris, sauf sur les crédits de l'Etat imputés au budget de la ville. Pour les autres sources de financement, les engagements sont plus vagues, en l'absence de chiffrage par les autres ministères et faute d'une définition précise des actions à mener par les collectivités locales permettant de les rattacher avec certitude à la politique de la ville.

La signature de tels accords ne garantit même pas nécessairement qu'un projet commun de territoire a été défini, même lorsque des procédures de GPU ont été mises en œuvre. Un désir d'affichage conduit l'Etat à lancer des « campagnes » de négociations contractuelles qui ne peuvent pas être simultanément adaptées à toutes les réalités locales, ce qui encourage la signature d'accords ne reposant pas sur des projets aboutis. L'étalement des dates de signature des GPV pourrait permettre d'éviter cet écueil, une telle flexibilité initiale n'étant pas, il est vrai cohérente avec l'uniformité du reste du calendrier (évaluation d'ensemble en 2003 et fin en 2006).

Chapitre V

Les systèmes de pilotage

La diversité des procédures, tant dans leur forme que dans leur contenu, s'accompagne d'une grande variété des systèmes de pilotage.

I – Les composantes des systèmes de pilotage

Le système de pilotage doit permettre d'assurer la définition, la mise en œuvre opérationnelle et le suivi des procédures contractuelles. Il est, en règle générale, organisé autour de trois composantes majeures :

- Un pilotage « politique » réunit une ou deux fois par an autour du maire ou du président de la communauté urbaine et du préfet les responsables politiques des autres collectivités territoriales intéressées ainsi que les différents signataires des accords concernant la politique de la ville.

- Un pilotage « technique », aux réunions plus fréquentes, sous l'autorité du sous-préfet ville, concerne les responsables des services des différents partenaires ville, associés aux équipes opérationnelles.

- Une équipe opérationnelle assure, sur le terrain, la « maîtrise d'œuvre urbaine et sociale » (MOUS), composée de personnels mandatés à la fois par l'Etat et par les communes concernées. Sa mission consiste à élaborer et à suivre la mise en œuvre des projets de quartiers, en mobilisant les acteurs locaux et les associations d'habitants. Elle est en général constituée d'agents contractuels sous la responsabilité d'un chef de projet. Ces équipes sont cofinancées essentiellement par l'Etat et les communes ou les communautés de communes. Leur recrutement est censé être partenarial et leur mission formalisée par un document signé par les partenaires. En pratique, les MOUS sont souvent plus proches de la collectivité locale que de l'Etat, du fait de leur statut d'agent communal fréquent et de leur proximité quotidienne avec les services et les élus de la commune.

Ces trois composantes constituent le socle des différentes instances partenariales dont la composition s'adapte aux spécificités locales.

II – Unicité ou multiplicité des dispositifs de pilotage

La multiplication des dispositifs contractuels peut conduire à la juxtaposition ou à la fusion des systèmes de pilotage qui leur sont

associés. Les contrats de ville et les GPU ou les GPV des sites retenus pour l'enquête sont une illustration de la variété des solutions retenues.

Dans le cas de l'agglomération lyonnaise, la fusion est totale : à Vaulx-en-Velin et à Vénissieux, les contrats de ville de chaque commune intègrent totalement les GPU puis les GPV au sein d'un accord unique et homogène ; le pilotage et la mise en œuvre sur le terrain sont, par conséquent, totalement unifiés. Ce mode d'organisation assure une grande cohérence à l'ensemble des actions menées mais, compte tenu de la multiplication des procédures à coordonner, la charge de travail et le nombre de réunions qu'il impose, notamment au sous-préfet chargé de la ville, aux délégués de l'Etat et aux correspondants ville des services de l'Etat les plus concernés, sont très lourds.

Dans le Mantois, le dispositif de pilotage adopté est aussi, en principe, unique. Néanmoins, l'avenant au contrat de ville pour 1999 instaurait un comité de projet, « émanation du comité de pilotage du projet Mantes-en-Yvelines », à configuration intercommunale (Mantes-la-Jolie, Mantes-la-Ville, Limay) ou communale, qui associait aussi l'éducation nationale, le FAS et la caisse d'allocations familiales des Yvelines.

De même, à Clichy-Montfermeil, dans la phase de contractualisation actuelle, un GIP unique devrait assurer la maîtrise d'ouvrage politique du contrat de ville intercommunal et du GPV. La période précédente a été marquée au contraire par la coexistence de deux contrats de ville et donc de deux comités de pilotage, tandis que la SEM était chargée des opérations du GPU.

Enfin, sur l'agglomération lilloise, le premier contrat de ville n'était pas doté d'un comité de pilotage politique, tandis que le GPU était doté d'un GIP. Dans la nouvelle contractualisation, la situation se rapprochera de celle de l'agglomération lyonnaise, le contrat de ville et le GPV étant fusionnés dans un seul document avec un pilotage entièrement unifié ; le GIP est dorénavant compétent pour intervenir sur l'ensemble des thématiques en investissement comme en fonctionnement.

Dans ces différents cas, le pilotage a donc tendance à se rapprocher si ce n'est à s'unifier. En revanche, à Marseille, la juxtaposition persiste malgré les efforts pour trouver des solutions plus simples. A l'origine, il était prévu que le GPU ferait l'objet d'un pilotage spécifique. Le CIV du 22 février 1994 avait donné au préfet mandat pour négocier avec les partenaires locaux la constitution d'une SEM chargée de piloter le GPU. La région et la ville se sont opposées à cette initiative, estimant que le GPU faisait partie intégrante du contrat de ville et relevait des mêmes procédures que les autres sites prioritaires. Le contrat de ville prévoit

seulement la création d'une « structure de gestion ». Il s'est, en fait, agi d'un comité de pilotage, s'appuyant sur une équipe technique constituée de fonctionnaires de l'Etat et de la ville.

A l'inverse, pour la période 2000-2006, le contrat de ville de Marseille pose le principe d'une structure unique chargée de piloter à la fois le contrat de ville et le GPV. Il devait s'agir d'un GIP constitué par l'adhésion de la région, du département et du FAS à un GIP créé en 1998 par l'Etat et la commune. Cette construction s'est heurtée à une double difficulté : le refus du FAS d'y adhérer ; la situation de la commune de Septèmes-les-Vallons partiellement incluse dans le GPV, mais qui n'est pas signataire du contrat de ville. Dans ces conditions, la gestion du contrat de ville et celle du GPV restent provisoirement séparées : le contrat de ville relève du GIP évoqué plus haut, auquel l'adhésion de la région et du département est en cours ; le GPV relève d'une structure souple de concertation, dont les modalités de fonctionnement doivent être fixées par un avenant au contrat de ville qui devait être signé en novembre 2000 mais qui ne l'était pas encore en novembre 2001.

Quant aux procédures connexes, elles sont plus ou moins autonomes par rapport aux contrats de ville mais disposent en général de leur propre système de pilotage. Toutefois celui-ci fait souvent appel, au moins pour partie, aux mêmes personnes, chefs de projets, délégués et correspondants de l'Etat au niveau opérationnel, sous-préfet à la ville et élus pour le pilotage politique.

III – L'institutionnalisation du système de pilotage

La diversité marque aussi les formes d'institutionnalisation partielle ou totale des instances qui peuvent, selon les cas, être en charge exclusivement du pilotage (dans le cas des GIP notamment) ou intervenir également comme opérateur (établissement public industriel et commercial, société d'économie mixte). Sur les sept sites retenus, les solutions adoptées sont d'une grande variété.

Dans l'agglomération lyonnaise, la coordination et la mise en œuvre des opérations sont assurées sans qu'aucune « structure » spécifique ait été mise en place pour le pilotage ou la réalisation des opérations. Les résultats obtenus et l'importance des projets réalisés montrent que cette solution peut être efficace si elle repose sur une volonté d'action partagée.

A Vaulx-en-Velin, une structure était prévue dès le premier contrat de ville pour faciliter le montage de la ZAC du centre ville. Mais

l'établissement public envisagé à l'époque n'a pas été créé car il aurait fait prendre à l'Etat un risque financier trop lourd. En revanche, la convention particulière d'application du contrat de ville 2000-2006 prévoit la création d'un GIP-DSU qui a fait l'objet d'une convention signée le 7 février 2001 entre l'Etat, la communauté urbaine et la ville ; le conseil régional et le conseil général ont refusé jusqu'à présent d'y participer.

La solution du GIP a également été retenue à Marseille, mais pour le contrat de ville uniquement.

De même, à Roubaix-Tourcoing, un GIP a été créé en janvier 1997 à la suite de la suppression, en février 1996, de « l'établissement public de réhabilitation et d'aménagement » de Roubaix-Tourcoing créé en janvier 1991. Après une période de mise en place assez longue, le GIP a permis d'accélérer le traitement des dossiers et de combler le retard pris par les opérations du GPU. Structure légère chargée de la maîtrise d'ouvrage politique et collective, et non de la mise en œuvre des actions, le GIP s'occupe essentiellement du suivi administratif et financier des opérations d'investissement (aide au montage des projets, suivi des opérations, bilan financier notamment).

Dans le Mantois, on a préféré avoir recours à un établissement public national industriel et commercial, instrument opérationnel spécialement constitué pour la mise en œuvre du projet PMY, et créé par le décret du 10 avril 1996 : l'établissement public d'aménagement du Mantois Seine aval (EPAMSA) auquel ont été confiées une mission de direction de projet, sous l'égide du comité de pilotage, dont il assure le secrétariat avec le sous-préfet de Mantes-la-Jolie, et une mission d'opérateur, notamment en matière d'aménagement, de construction ou d'acquisitions foncières.

A Clichy-Montfermeil, une SEM, dont les capitaux publics ont été apportés pour moitié par l'Etat et pour moitié par les deux communes, a été mise en place en juillet 1996 afin de conduire les opérations prévues dans le cadre du GPU (sous la forme de conventions de concession ou de mandats). Après un démarrage difficile, la SEM a lancé des opérations d'envergure (démolition de bâtiments, locaux d'activité, rénovation d'un centre commercial).

Enfin, à Grigny, la structure de pilotage (GIP) prévue par le protocole du GPU n'a jamais été créée, l'équipe de projet étant, sur le plan administratif, « portée » par le principal opérateur d'aménagement du site, l'AFTRP²⁰ pendant la période 1994-1999. En revanche, la

20 AFTRP : agence foncière et technique de la région parisienne

signature du nouveau contrat de ville-GPV s'est accompagnée de la création d'un GIP le 21 décembre 2000, qui présente la particularité de compter parmi ses membres la copropriété de Grigny II.

Institutionnalisation des systèmes de pilotage

Sites	Contrat de ville	GPU/GPV
Agglomération lyonnaise	Non	Non
Vaulx-en-Velin	GIP depuis 2001	Idem
Vénissieux	Non	Non
Marseille	GIP	Non
Roubaix-Tourcoing	Non	GIP pour le GPU (janvier 97) puis le GPV (mai 2001)
Le Mantois	Etablissement public national	Idem
Clichy-Montfermeil	Non	GIP pour le GPV : pilotage politique SEM (juillet 1996) pour le GPU puis le GPV : maîtrise d'ouvrage des opérations
Grigny	1994-1999 : non 2000-2006 : GIP	Idem

Source : Cour des comptes

Ces différents exemples montrent que des instruments variés de coopération et de coordination sont utilisables en fonction des spécificités locales et notamment des habitudes de travail entre les partenaires, y compris parfois l'absence d'institutionnalisation comme dans l'agglomération lyonnaise.

Aucune des solutions examinées ne donne lieu toutefois au « décroisement » des financements entre les partenaires ni à la mutualisation de leurs crédits d'intervention, en fonctionnement ou en investissement. Or ce point constitue une des difficultés les plus évidentes de la politique de la ville, source de complexités de gestion, de lourdeurs et de retards administratifs. Les partenaires souhaitent, en règle générale, garder le contrôle de la prise de décision et assurer la visibilité de leur propre action.

IV – Le cas des GIP- DSU

Dans ces conditions, l'action de la DIV pour réunir les acteurs sur le terrain au sein de groupements d'intérêt public rencontre de nombreuses difficultés. Pourtant, le décret du 28 octobre 1988 créant la DIV précisait déjà qu'elle devait susciter « en tant que de besoin la constitution entre l'Etat, les collectivités territoriales, les associations et toutes autres personnes morales de droit privé, de GIP chargés d'exercer pendant une durée déterminée des activités contribuant à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques locales concertées de développement urbain ».

Pour la mise en œuvre des contrats de ville et des GPU 1994-1999, 4 GIP avaient été créés. Actuellement, sur les sites en GPV, il existe 18 GIP, dont 13 spécifiquement dédiés à la mise en œuvre du contrat de ville/GPV sur le territoire du GPV et 5 globalement chargés de la mise en œuvre du contrat de ville et intégrant le GPV.

Les GIP-DSU, compétents en matière de développement social urbain, ont été créés à cet effet par la loi du 6 février 1992. La DIV s'est efforcée depuis cette date d'adapter cet instrument aux besoins des acteurs de la politique de la ville. Un arrêté du 2 décembre 1999 a ainsi allongé la durée maximale des GIP-DSU de 5 ans à 7 ans, comme pour les contrats de ville, et autorisé les GIP-DSU à recruter des personnels « à titre subsidiaire », et non plus à « titre exceptionnel ».

Les GIP-DSU ainsi modifiés ont essentiellement pour objectif de devenir des structures de pilotage des contrats de ville. En matière financière, ils permettent de mutualiser les apports des différents partenaires au sein d'un seul budget, particulièrement les crédits de fonctionnement. En effet, d'après la DIV, « le GIP n'assure pas, en principe, de fonction de maîtrise d'ouvrage d'opérations d'investissement », mais ces restrictions ne reposent que sur des considérations d'opportunité.

Ces modifications ne sont néanmoins pas bien adaptées à l'objectif poursuivi. Le recours obligatoire à la comptabilité publique n'entraîne pas un assouplissement sensible des règles de gestion de ces organismes. D'autre part, le recrutement de personnels propres aux GIP, même après les aménagements apportées par le CIV du 1^{er} octobre 2001, reste strictement encadré, ce qui ne permet pas, en règle générale, de faire « porter » par les GIP les personnels déjà en charge de la politique de la ville localement, notamment dans les équipes de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS).

Les partenaires de la politique de la ville sont, de plus, souvent réticents à donner à ces structures la possibilité de gérer des crédits ; certains craignent en effet, compte tenu des règles de majorité au sein des conseils d'administration des GIP, qui sont fonction des apports financiers, de perdre le contrôle des décisions et de voir leur propre action manquer de visibilité. C'est notamment la position du FAS qui considère qu'en tant qu'établissement national ayant des règles spécifiques de contrôle et de décision, il ne peut pas être membre des GIP-DSU destinés au pilotage des contrats de ville.

En revanche, l'action positive de certains GIP est soulignée par les partenaires, par exemple à Roubaix-Tourcoing où la création d'un GIP a permis de débloquer la situation et de faire avancer de nombreux projets. Toutefois, le passage du GPU, uniquement consacré aux investissements, au GPV fusionné avec le contrat de ville, élargit les thématiques d'intervention du GIP aux opérations de fonctionnement, ce qui pose des problèmes de moyens d'action et de positionnement par rapport aux différentes collectivités territoriales, tandis que la communauté urbaine assure désormais seule sa présidence.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'organisation du pilotage a su s'adapter aux spécificités locales, mais cela conduit parfois à une juxtaposition de dispositifs multiples, peu favorable à la cohérence et à l'efficacité des actions menées.

La politique de la ville met en évidence que la décentralisation requiert la mise au point d'outils adaptés aux nouvelles méthodes de travail partenariales.

Même s'ils ne sont pas des instruments exclusifs de la mise en œuvre de la politique de la ville, l'expérience montrant que d'autres solutions sont possibles, les contraintes et les limites actuellement mises au fonctionnement des GIP-DSU appellent réflexion. Elles ne sont pas, en effet, en cohérence avec la volonté affichée de les développer pour assurer une certaine mutualisation des crédits des partenaires.

Troisième partie

Une politique interministérielle

La politique de la ville repose sur une dynamique d'action « horizontale », à la fois interministérielle et multipartenariale, qu'il est difficile de faire coexister avec l'organisation « verticale » des services de l'Etat. Sa mise en œuvre suppose donc des adaptations de la structure actuelle de l'administration, afin d'appliquer une véritable démarche de projet cohérente avec l'urgence et le caractère prioritaire des actions à mener sur les sites de la politique de la ville.

Chapitre VI

Une dimension interministérielle insuffisamment développée

La politique de la ville est, par nature, une politique interministérielle. Mais, dans la pratique, la coordination des politiques de droit commun reste limitée et les procédures spécifiques se développent.

I – L’organisation de l’interministérialité

A – Le comité interministériel des villes

Les décisions importantes ou ayant des conséquences pour plusieurs départements ministériels sont prises par le comité interministériel des villes (CIV). Créé en 1984 et présidé par le Premier ministre, il est « chargé de définir, animer et coordonner les actions de l’Etat dans le cadre de la politique nationale des villes ».

La dimension interministérielle de la politique de la ville peut se mesurer à la liste des ministres ou secrétaires d’Etat qui le composent : éducation nationale, économie et finances, logement, justice, intérieur, défense, transports, emploi et solidarité, santé, formation professionnelle, culture, DOM-TOM, budget, aménagement du territoire, commerce et artisanat, plan, environnement, jeunesse et sport, fonction publique, ainsi que d’autres ministres si l’ordre du jour le nécessite. Dans la pratique, le comité réunit, en moyenne, 12 à 15 ministères.

Il se tient, en moyenne, 3 à 4 CIV par an dont 1, en général, présidé par le Premier ministre. Les réunions présidées par le Premier ministre portent sur les grandes orientations de la politique de la ville et les procédures majeures (contrats de ville successifs, GPU, GPV). Au cours des autres réunions, les problèmes évoqués sont essentiellement la mise au point des textes de circulaires, le suivi des questions budgétaires et financières, et des décisions ponctuelles concernant des sites particuliers.

Réunions du CIV depuis 1994

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Nombre de CIV	4	4	3	3	4	2	1	1
Dont CIV présidés par le Premier ministre	1	1	0	0	2	1	0	1

Source : Cour des comptes

Les CIV présidés par le Premier ministre sont l'occasion de médiatiser des actions, en présentant les décisions prises comme des évolutions majeures de la politique menée, par l'annonce d'une nouvelle procédure ou le chiffrage d'opérations futures. Le contenu de la politique de la ville porte la marque de ces affichages successifs.

La coordination des politiques sectorielles en faveur des zones urbaines défavorisées dans l'Union européenne

Le souci de mobiliser différentes approches sectorielles a conduit les gouvernements à constituer des structures interministérielles (ministère spécifique, agence ou délégation) ou à intégrer cette compétence dans l'action d'un ministère chargé d'une politique sectorielle. La France, qui dispose d'une délégation interministérielle depuis 1988 et d'un ministère de la ville depuis 1990, est un cas particulier.

L'Italie avait, dès juillet 1987, nommé un ministre sans portefeuille chargé « des problèmes des aires urbaines » ; cette représentation ministérielle a duré jusqu'en avril 1993 et resurgi de janvier 1995 à janvier 1996 sous la forme d'un sous-secrétaire d'Etat à la présidence du conseil chargé des « aires urbaines ».

Depuis août 1998, *les Pays-Bas* ont un ministre « pour la politique urbaine et l'intégration des minorités ethniques » ; il s'agit d'un ministère sans portefeuille, situé au sein du ministère de l'intérieur et travaillant avec ses fonctionnaires. Au *Danemark*, le ministre « du logement et de la construction » est devenu au printemps 1998 le ministre « du logement et des affaires urbaines » ; il pilote un « comité des affaires urbaines ». *La Belgique* a depuis 1999 un ministre « des grandes villes », dont l'administration a été mise en place au début de l'année 2001.

Lorsqu'il n'existe pas de ministère dédié aux problématiques urbaines, celles-ci sont gérées au sein d'un ministère plus important : ministère des travaux publics en *Italie*, ministère fédéral « des transports, de la construction et du logement » en *Allemagne*. En *Suède*, les questions urbaines ont été successivement confiées aux ministres du travail en 1995, de l'intérieur de 1996 à 1998, de la culture de 1998 à 2000, à un ministre délégué auprès du ministre de l'industrie, de l'emploi et de la communication depuis cette date. Ce ministre délégué préside la « commission des zones urbaines », où sont représentés les ministères de la justice, des affaires sociales, des finances, de l'éducation, de la culture, de l'industrie et de l'environnement.

Le cas anglais est particulier : les problématiques urbaines sont prises en charge par les « unités de politique urbaine et de renouvellement des quartiers » du ministère des « transports, du gouvernement local et des régions », mais « l'unité de l'exclusion sociale », placée directement au sein des services du Premier Ministre, a joué un rôle important dans l'élaboration de la stratégie nationale.

B – Le ministère de la ville

Un ministre de la ville a été nommé pour la première fois en décembre 1990. Depuis cette date, 10 ministres ont été en charge de cette fonction ; leur positionnement au sein du gouvernement a beaucoup varié.

La délégation interministérielle à la ville (DIV) est une administration centrale d'une centaine de personnes ; il n'y a pas de services déconcentrés spécifiques dédiés à la politique de la ville ; les actions sont menées au niveau local par le préfet, assisté, dans les zones les plus concernées, par un sous-préfet chargé de mission pour la politique de la ville.

Ce dispositif correspond à une politique interministérielle aux fonctions essentiellement incitatives, aiguillonnant et pilotant les évolutions des politiques de droit commun vers une action convergente en faveur des quartiers dégradés ; il n'est pas adapté à la prise en charge directe de procédures spécifiques ni à la gestion de crédits, comme une administration « classique ».

II – Politiques de droit commun ou procédures spécifiques ?

A – Une mobilisation insuffisante des politiques de droit commun

Le caractère prioritaire de la politique de la ville, réaffirmé par les gouvernements successifs, devrait conduire à une mobilisation forte des différentes politiques de droit commun. Les orientations stratégiques de celles-ci devraient placer au premier rang les actions à mener en vue de la réussite de cette politique, le ministère de la ville étant chargé de coordonner et de veiller à la cohérence de l'ensemble. La pratique est éloignée de ce schéma.

1 – Le positionnement du ministère de la ville

Le ministère de la ville connaît des difficultés pour assurer son rôle interministériel, du fait de l'instabilité mais aussi parfois du type de positionnement du ministère lui-même dans l'organisation

gouvernementale. Depuis décembre 1990, on compte un ministre d'Etat, qui fut le premier ministre de la ville, 2 ministres autonomes, 2 ministres délégués, l'un auprès du ministre de l'aménagement du territoire, l'autre auprès du ministre de la solidarité et de l'emploi, 2 secrétaires d'Etat et trois cas où, en l'absence de ministre spécifique, ce portefeuille a été pris en charge soit directement par le Premier ministre (pendant 2 mois en 1992), soit par le ministre en charge du secteur social, d'avril 1993 à novembre 1995 et de juin 1997 à mars 1998.

En outre, si le caractère interministériel de la politique de la ville est souligné par le fait que le CIV est présidé par le Premier ministre, le ministre chargé de la ville n'est qu'un ministre parmi les autres : lorsque le comité interministériel n'est pas présidé par le Premier ministre, il l'est par un membre de son cabinet et non par le ministre chargé de la ville.

De même, le CIV du 30 juin 1998 a prévu que le délégué interministériel à la ville pourrait présider un comité des directeurs de la politique de la ville afin d'assurer la mise en œuvre et le suivi de ses décisions, mais un tel comité ne s'est jamais réuni depuis cette date. En pratique, la DIV travaille surtout de manière bilatérale avec chacun des ministères concernés, même si des progrès ont été faits, depuis 1999, pour développer des modes de travail plus variés et plus larges.

C'est au niveau déconcentré que le rôle d'animation et de coordination interministérielle est, en fait, le mieux organisé, le préfet disposant en la matière d'une compétence reconnue, même si elle reste limitée dans certains secteurs, comme l'éducation ou la justice.

2 – L'implication des différents ministères

Certains ministères, comme ceux de l'éducation nationale, de l'intérieur et de la justice, intègrent la politique de la ville dans leurs orientations stratégiques et dans les actions mises en place, au titre notamment de l'éducation prioritaire, de la police et de la justice de proximité. Mais il n'en est pas de même pour d'autres départements ministériels. Ainsi, alors que le CIV du 14 décembre 1999 a prévu que tous les départements ministériels devraient s'être dotés d'une charte précisant la manière dont ils participaient à la politique de la ville, aucun document de ce type n'a encore été esquissé.

En outre, la participation des différents ministères ne se fait pas toujours dans le cadre interministériel qui permettrait d'assurer une parfaite cohérence et une bonne lisibilité des actions de l'Etat. Les procédures connexes mises en œuvre en matière d'éducation ou de sécurité, par exemple, s'appliquent à des périmètres souvent différents de

ceux des procédures propres à la politique de la ville, sont négociées selon leur propre calendrier et relèvent de dispositifs de pilotage spécifiques. Ce n'est qu'a posteriori que les contrats de ville 2000-2006 ont cherché à intégrer une partie de ces procédures connexes.

Le travail bilatéral entre le ministère de la ville et les autres départements ministériels est encore souvent peu formalisé. Ainsi, ce n'est qu'en juin 2001 que les ministères de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports et de la ville ont institué une mission interministérielle pour le suivi des projets éducatifs locaux ; encore est-ce au sein des GPV uniquement. Quant au ministère de l'intérieur, il n'a pas désigné de « correspondant » pour la politique de la ville, ni pour l'ensemble du ministère ni dans les directions concernées.

Le ministère de la justice dispose, en revanche, d'une cellule spécifique, le secrétariat général pour la politique de la ville placé auprès du directeur des affaires criminelles et des grâces. Au niveau déconcentré, le partenariat prend la forme de cellules « justice-ville », qui réunissent des représentants des juridictions, de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire et qui sont chargées de coordonner en interne et vis-à-vis de l'extérieur l'action locale du ministère de la justice sur les sujets concernant la politique de la ville. Ce dispositif ne fonctionnant pas de manière très performante dans de nombreux départements, le CIV du 1^{er} octobre 2001 a décidé de renforcer les moyens de ces cellules : le ministère de la justice va créer 30 postes à mi-temps de magistrats spécialisés dans le fonctionnement des cellules ; la DIV assure leur financement à hauteur de 15 240 € par an pendant trois ans pour financer notamment des études et des évaluations.

L'établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA)

L'**EPARECA** est un établissement public national à caractère économique et commercial, créé par la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville. Il a pour objet d'intervenir sur les espaces commerciaux et artisanaux en difficulté situés en zones urbaines sensibles.

La mise au point de cet outil spécifique, qui a été laborieuse, est une illustration de l'insuffisante mobilisation des administrations en matière de politique de la ville, au-delà des effets d'annonce et de l'affichage de procédures nouvelles. En effet, son conseil d'administration n'a été installé que le 2 septembre 1998 et il n'a été doté financièrement que le 31 décembre de la même année.

Cette dotation de 19,8 M€, prélevée sur le produit de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat n'a pas été renouvelée et a été peu utilisée. A la fin de l'exercice 2000, l'établissement public avait financé des frais d'études pour 0,24 M€ et pris des participations dans des sociétés de promotion d'espaces commerciaux pour 1,13 M€. Le reste de la dotation avait fait l'objet de placements de trésorerie pour 17 M€.

Au 30 juin 2001, soit 5 ans après l'adoption de la loi de 1996, 19 décisions d'investissement avaient été prises par l'EPARECA (engageant, à terme, ses fonds propres à hauteur de 10,5 M€) et 3 projets seulement avaient pu être menés à leur terme à Créteil, Reims et Clichy, bien que le taux de participation de l'EPARECA puisse aller jusqu'à 50 % du coût d'investissement de la rénovation (la moyenne se situe à 41 %).

Cette mobilisation encore limitée et souvent insuffisamment coordonnée des différents départements ministériels montre que la politique de la ville n'a pas encore touché au cœur des politiques de droit commun et explique pourquoi le ministère de la ville a tendance à développer des actions substitutives, et non incitatives comme le voudrait le caractère interministériel de la politique de la ville.

B – La multiplication des actions spécifiques

Parallèlement aux procédures contractuelles qui ont été décrites dans la deuxième partie, l'Etat conduit, dans les différents domaines relevant de ses compétences, des actions qui lui sont propres. De manière de plus en plus fréquente, il s'agit d'outils d'intervention spécifiques mis en œuvre directement par le ministère de la ville, se substituant ainsi aux politiques menées par d'autres ministères.

1 – La subvention exceptionnelle versée à certaines communes

Le versement par la DIV d'une « subvention exceptionnelle à certaines communes dotées d'un GPU puis d'un GPV », déjà signalé, est un bon exemple d'une telle substitution. La répartition de cette aide a conduit la délégation à mettre en place un dispositif sophistiqué de connaissance et d'analyse de la situation financière des communes concernées et à créer un « observatoire fiscal des villes en GPU » avec l'aide d'un prestataire extérieur, alors que le ministère de l'intérieur dispose des informations nécessaires à ce genre d'études.

En outre, cette aide exceptionnelle masque le fait que les critères d'attribution de la DSU ne permettent pas aujourd'hui d'allouer des

dotations suffisamment discriminantes pour prendre en compte de manière efficace les difficultés aiguës de certaines communes.

2 – Les équipes emploi - insertion

Le CIV du 14 décembre 1999 a décidé la création de 150 « équipes emploi – insertion » d’ici fin 2003 dans certains quartiers en contrat de ville ; 7,62 M€ ont été ouverts à ce titre au budget de la ville en 2000. Ces équipes doivent « assurer un appui de proximité aux personnes en recherche d’emploi et organiser un relais efficace avec les structures en place dans l’agglomération » (agence locale pour l’emploi, mission locale et PAIO, PLIE, ASSEDIC notamment). L’ANPE doit leur affecter un agent à temps plein, ainsi que la mission locale ; la DIV participe financièrement (30 % maximum du coût annuel dans la limite de 45 730 € par an). Les projets sont examinés par un comité national.

A la fin du mois d’août 2001, 63 équipes étaient financées dans le cadre de l’appel à projets, ce qui correspond à un montant total de subvention de 3 M€.

La solution retenue de créer un dispositif spécifique mettant en place de nouvelles structures hétérogènes alors que les capacités d’adaptation des systèmes existants ne sont pas complètement employées ne peut que compliquer le paysage des acteurs de l’insertion. D’autres solutions faisant appel aux systèmes existants auraient pu être mises en œuvre. Ainsi, à Marseille, le service public de l’emploi, en particulier l’ANPE, a su mettre en place, avec l’aide des crédits du budget de la ville et sans avoir recours à des procédures particulières, une cellule emploi dans les quartiers prioritaires de la ville, dont les résultats ont été positifs.

La « mission emploi GPU » de Marseille

Devant les difficultés rencontrées par l’ANPE pour étoffer son agence locale des quartiers nord, le ministère de la ville a financé en 1995 le recrutement par l’ANPE de sept agents contractuels chargés de rapprocher les demandeurs d’emploi du quartier et les entreprises locales. La « mission emploi GPU » ainsi constituée a reçu pour objectif de placer chaque année 400 demandeurs d’emploi des 15^{ème} et 16^{ème} arrondissements de Marseille. Cet objectif a été dépassé. La création de la zone franche a largement contribué à ce résultat : 40 % des emplois pourvus par la « mission emploi » dans la ZFU sont exercés par des habitants des deux arrondissements.

Intégralement financée entre 1995 et 1997 par le ministère de la ville, la mission l’est depuis 1998 par l’Union européenne (50 %), l’Etat (25 %) et l’ANPE (25 %). Elle doit constituer l’ossature des deux équipes

emploi-insertion en cours de création. L'une de ces équipes sera rattachée à l'agence locale pour l'emploi, l'autre à la mission locale, la coordination étant assurée par le référent de la politique de la ville au sein de l'ANPE et un conseiller de l'agence locale pour l'emploi.

3 – Les adultes-relais

Le programme des adultes-relais vise à limiter le risque de dévalorisation des adultes qui n'ont pas accès aux « emplois-jeunes » proposés dans les quartiers sensibles. Cette mesure a été conçue, à l'origine, comme un moyen d'aider les associations et les organismes privés chargés d'une mission de service public à embaucher des adultes âgés de plus de 26 ans, sans emploi et habitant dans un territoire prioritaire de la politique de la ville. Cette aide, de 14 484 € par an et par poste, sur une durée de 3 ans renouvelable, est attribuée pour des missions jusqu'ici souvent assurées de manière précaire par des bénévoles ou des salariés à temps très partiel, et consistant à améliorer les rapports sociaux dans ces quartiers.

Les textes d'origine ne prévoyaient pas l'embauche d'adultes-relais par les collectivités locales ni par les établissements publics (offices d'HLM²¹ ou établissements publics d'enseignement) alors que ces deux types de structures jouent un rôle important dans le recrutement des emplois-jeunes. La modification du dispositif sur ce point nécessite qu'une loi autorise les collectivités locales à déroger à l'interdiction de recrutement de personnel non statutaire sous contrat de droit privé qui s'impose à elles. Pour contourner cette difficulté, la ministre de l'emploi et de la solidarité et le ministre de la ville ont indiqué aux préfets, par une circulaire du 4 juillet 2001, que les contrats emploi consolidés (CEC) pouvaient fournir une alternative aux adultes-relais pour les collectivités locales et autres personnes morales de droit public. Cette instruction infléchissait l'esprit du texte sur les CEC²² afin de le faire « coller » aux besoins de la politique de la ville et en modifiait même la lettre, en ce qui concerne le taux de prise en charge de la rémunération par l'Etat.

Finalement, l'extension du programme des adultes-relais aux collectivités territoriales et aux établissements publics fait l'objet d'une disposition du projet de loi de finances initiale pour 2002.

L'insuffisante anticipation des conséquences de la mesure initiale a conduit ainsi à mettre en place un système d'une base légale incertaine,

21 Alors que les sociétés anonymes d'HLM pouvaient y avoir recours.

22 Article L. 322-4-8-1 du code du travail.

reposant sur des procédures différentes selon les employeurs visés. Cet exemple illustre la complexité des dispositifs et les conséquences de la multiplication des procédures spécifiques auxquelles donne lieu la politique de la ville. Il aurait été plus simple et plus efficace, par exemple, de mettre en place dans les ZUS, dès l'origine, une procédure dérogatoire à celle des CEC ou des emplois-jeunes, en ayant recours à des textes régulièrement élaborés.

4 – Le fonds de revitalisation économique

Au cours de l'année 2000, ont été annoncées à la fois la mise en place d'un dispositif d'exonérations dégressives pour faciliter la sortie des zones franches et la création du fonds de revitalisation économique (FRE), qui a été doté de crédits de fonctionnement et d'investissement par la loi de finances rectificative du 13 juillet 2000 (76,2 M€).

Les zones franches étaient fondées essentiellement sur des systèmes d'exonérations automatiques, fiscales et sociales, qui comportaient certes des risques d'effets d'aubaine mais qui étaient rapides à mettre en œuvre, même s'ils pouvaient donner lieu a posteriori à des contentieux.

A l'inverse, le FRE est constitué de quatre types d'aides différents et nécessite la mise en place d'un système d'instruction des dossiers et de gestion des primes dans chaque préfecture, par les services en charge de la politique de la ville. Sont rapidement apparues des imprécisions dans les dispositions prévues et des incohérences entre des textes de natures différentes. En ce qui concerne, par exemple, les aides au renouvellement, la circulaire du 13 décembre 2000 sur le FRE retient une définition des investissements éligibles à l'aide à la réalisation d'investissements plus large que celle que prévoit le décret du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'Etat pour les projets d'investissement. Le CIV du 1^{er} octobre 2001 a dû préciser certains points, essentiels pourtant, comme l'éligibilité au FRE des reprises d'activités dans les ZUS, afin de permettre le maintien de l'activité dans les centres commerciaux de proximité. La préparation d'une convention type pour les aides à l'investissement a aussi été annoncée à cette occasion, plus d'un an après la création du fonds.

Le FRE vient donc compléter les dispositifs déjà fort nombreux de distribution de primes répondant à des objectifs de développement économique, et qui font tous l'objet de procédures d'instruction et de gestion différentes. Sa mise en œuvre va alourdir sensiblement l'activité des services en charge de la politique de la ville. Ainsi, dans le Rhône, le nombre de dossiers FRE devrait être supérieur au nombre total de

dossiers de subventions d'investissement de la politique de la ville actuellement traités par la DDE ; le financement de l'instruction des dossiers et le mandatement des opérations, notamment par les préfetures, des aides au soutien et à la dynamisation du tissu économique existant, des aides au soutien à l'ingénierie ou à la réalisation d'investissements risquent également de poser des problèmes de moyens humains et financiers.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le développement de procédures spécifiques conduites par le ministère de la ville dans des domaines où les ministères normalement compétents ont déjà déployé leur propre système d'intervention ne peut que rendre confuse et peu lisible l'action de l'Etat, tant pour les acteurs que pour les bénéficiaires. En outre, chaque nouvelle procédure entraîne l'ouverture d'une ligne budgétaire gérée par les services en charge de la politique de la ville qui ne sont pas adaptés à cette fonction.

L'accumulation des dispositifs à mettre en œuvre ne permet guère d'en assurer un suivi sur le fond. La capacité d'innovation, d'expertise et d'évaluation de la politique de la ville en est affectée.

La dimension interministérielle de la politique de la ville devrait à l'inverse conduire à intégrer ses objectifs dans les priorités des politiques de droit commun et à les infléchir en conséquence.

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 étude²³.

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.

²³ 86 900 € au total par numéro alors que le coût d'un numéro du mensuel la « Lettre de la DIV » est estimé à 17 680 €.

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 CNFPT²⁴ 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.

²⁴ CNFPT : centre national de la fonction publique territoriale.

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 SGAR²⁵ 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.

25 SGAR : secrétaire général pour les affaires régionales.

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 encourent 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 1^{er} 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'Etat²⁶, 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.

²⁶ Rapport public particulier, avril 2001, p. 567-568.

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 »²⁷ mériteraient d'être poursuivis et systématisés.

²⁷ 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.

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.

Chapitre VIII

Les services déconcentrés

I – L’organisation et le rôle des services déconcentrés

A – L’organisation générale

La DIV ne dispose pas de services déconcentrés dédiés. Sa dimension interministérielle se marque par le rôle joué dans ce domaine par le corps préfectoral.

- Au niveau régional, c’est le secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR) qui est en charge de la politique de la ville. Dans les régions les plus importantes, une « mission ville », composée d’un ou deux chargés de mission, joue le rôle de correspondant de la DIV. Les missions du SGAR sont d’animer, de coordonner, de programmer et de répartir les crédits entre les départements. Il lui incombe également de définir et de conduire l’évaluation régionale de la politique de la ville.

Les SGAR réunissent régulièrement des comités interservices régionaux de la politique de la ville, composés des représentants des préfets de département, des sous-préfets ville et des directeurs régionaux concernés par cette politique. Ils peuvent y associer des représentants des partenaires institutionnels : conseil régional, Caisse des dépôts, FAS, organismes HLM, centre de ressources notamment. Les chargés de mission territoriaux de la DIV sont également conviés. Ce comité est un lieu de concertation régional sur les problèmes relevant de la politique de la ville, l’instance de décision restant la conférence administrative régionale (CAR).

- Au niveau départemental, le préfet est l’interlocuteur principal des collectivités locales partenaires de la politique contractuelle dans laquelle s’incarne la politique de la ville. Il impulse l’action de l’Etat en mobilisant l’ensemble des services concernés au sein du comité interservices départemental consacré à la politique de la ville. Il veille, notamment, à la répartition des moyens et des crédits pour le financement des programmes d’action inscrits dans les contrats de ville.

Dans 31 départements où les problèmes relevant de la politique de la ville se posent plus fortement qu’ailleurs ont été nommés des « sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville ».

La coordination territoriale des politiques en faveur des zones urbaines défavorisées dans l'Union européenne

Pour les Etats unitaires, cette coordination dépend des modalités d'exercice de la décentralisation. En *France*, l'intégration des contrats de ville dans les contrats de plan Etat-région et l'existence de sous-préfets chargés de la politique de la ville permettent d'articuler décentralisation et déconcentration. En *Angleterre*, un rôle croissant est dévolu aux agences régionales de développement, notamment par l'accroissement de leurs ressources ; l'existence d'équipes de renouvellement des quartiers au niveau des services du gouvernement dans la région permet de soutenir les partenariats stratégiques locaux.

Dans les pays où les attributions dévolues aux régions sont les plus étendues, les modalités de coordination sont différentes. En *Espagne*, l'Etat organise la coopération des « communautés autonomes » dans le cadre de « conférences sectorielles », qui élaborent des plans. Sans qu'existe de ministère dédié aux zones urbaines défavorisées, l'Espagne dispose d'un « plan concerté des services sociaux », qui coordonne la politique d'assistance sociale, et d'un « plan quadriennal du logement », qui répartit les subventions pour la construction neuve ou la réhabilitation.

En *Allemagne*, l'existence de « conférences permanentes » des ministres des *Länder* chargés de la construction et de la politique urbaine contribue à la coordination de ces politiques. En ce qui concerne plus précisément le programme « la ville sociale », les communes jouent le rôle essentiel de maître d'ouvrage du programme, les *Länder* fournissent les financements et assurent dans certains cas un rôle de coordination interministériel, le *Bund* gère les relations entre les ministères concernés (économie, travail, affaires sociales).

En *Belgique*, le ministre chargé de la politique des grandes villes réunit les représentants de l'Etat fédéral et des entités fédérées dans une « conférence interministérielle » qui s'est vu assigner l'élaboration d'un accord de coopération entre l'Etat et les entités fédérées, ainsi que la définition d'une politique fiscale dédiée aux villes.

La circulaire interministérielle du 17 juin 1996 prévoyait par ailleurs qu'un « responsable départemental de la politique de la ville » serait désigné, auprès du préfet, dans les autres départements où sont mis en œuvre des contrats de ville en précisant qu'il devait s'agir « en règle générale » d'un membre du corps préfectoral. En pratique, cette fonction est occupée soit par le secrétaire général de la préfecture, soit par un fonctionnaire de la DDE ou de la DDASS.

Quant aux services déconcentrés des ministères participant à la politique de la ville (affaires sociales, intérieur, travail, éducation

nationale, jeunesse et sports, culture, justice, défense, environnement, industrie), il leur a été demandé de désigner en leur sein un « correspondant ville », participant notamment aux comités interservices départementaux.

Ce correspondant doit être un fonctionnaire de haut niveau consacrant une part significative de son activité à mettre en œuvre la politique de la ville. Mais ce dispositif a été très peu formalisé. Les dispositions prises par les services déconcentrés sont extrêmement variables selon les départements. Dans ceux sur lesquels l'enquête a porté, les services concernés ont bien désigné des correspondants, dans la plupart des cas des cadres A, souvent adjoints au directeur ou chefs de service de la direction concernée.

L'efficacité de ce dispositif de pilotage suppose que les ministères, en premier lieu le ministère de l'intérieur, mettent à la disposition de la politique de la ville les moyens et les outils nécessaires au bon fonctionnement de l'ensemble et s'organisent eux-mêmes pour participer efficacement à cette politique.

Ces caractéristiques de la politique de la ville en font un terrain d'expérimentation de la réforme de l'Etat. Elle a ainsi donné naissance à deux dispositifs originaux dans le contexte administratif français : les sous-préfets ville et les délégués de l'Etat.

B – Les sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville²⁸

1 – Les postes de sous-préfets ville

Les 13 premiers sous-préfets ville ont été nommés en janvier 1991. Le dispositif a été étendu à deux départements supplémentaires en 1992. En 1993-1994, 16 nouveaux sous-préfets ville ont été désignés, mais ils assumaient également d'autres fonctions.

En 2001, plus de la moitié des sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville (18 sur 31) exercent en même temps d'autres responsabilités : secrétaire général de la préfecture (8), secrétaire général adjoint (7), sous-préfet d'arrondissement (3), même dans certains départements où la politique de la ville est particulièrement développée. Ainsi, dans l'Essonne, le sous-préfet ville est également sous-préfet de l'arrondissement chef-lieu dont il assume la gestion à partir de la sous-

²⁸ L'expression raccourcie de « sous-préfet ville » est couramment utilisée.

préfecture de Corbeil-Essonne (5 km de la préfecture), alors que ce département comprend 9 contrats de ville (24 communes), 2 GPV (Evry/Corbeil et Grigny/Viry), 4 ORU et 1 zone franche. De tels cumuls de fonctions ne sont pas réalistes.

La politique de la ville repose sur des procédures complexes et un partenariat très riche, avec les collectivités territoriales notamment, fondé sur la contractualisation et le conventionnement, donc sur un temps d'élaboration et de finalisation lent qui implique une action dans la durée. Or la mobilité des sous-préfets ville est souvent trop forte pour qu'ils puissent pleinement assumer leurs fonctions. A l'exception de quelques cas particuliers, la plupart des sous-préfets ville ne restent en poste que deux ans en moyenne, parfois moins, ce qui pose un problème de crédibilité et de continuité de l'action de l'Etat.

En outre, compte tenu de l'importance des actions interministérielles à mener qui nécessitent de convaincre les directeurs des services de l'Etat déconcentrés et les autres membres du corps préfectoral (secrétaire général, préfet délégué à la sécurité), le positionnement hiérarchique du sous-préfet ville n'est pas sans influence sur son efficacité.

A l'origine, tous les postes de sous-préfet relevaient de la 5^{ème} classe, la moins importante²⁹. Une première modification a été apportée à ce classement en 1994 : l'ensemble des postes de sous-préfet ville a été reclassé en 4^{ème} classe et celui de Seine-Saint-Denis en 3^{ème} classe. Le CIV du 14 décembre 1999 a reclassé à nouveau 8 postes : en Ile-de-France, deux postes de sous-préfets ville relèveraient désormais de la 1^{ère} catégorie, 2^{ème} classe, ceux des autres départements de l'Ile-de-France, du Rhône, du Nord et des Bouches-du-Rhône relèveraient de la 3^{ème} classe. Mais ces décisions ne sont toujours pas appliquées, les arrêtés nécessaires n'ayant pas été signés.

2 – Les missions des sous-préfets ville

La mission des sous-préfets ville consiste « à susciter, animer et coordonner les projets de l'Etat et des instances locales, dans le cadre de la politique contractuelle de la ville », ainsi qu'à « mobiliser et responsabiliser l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat pour la mise en œuvre de cette politique », d'après la circulaire conjointe du ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville et du ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire du 14 septembre 1993.

²⁹ Le corps préfectoral est classé en 2 catégories et en 5 classes.

Compte tenu de la variété des champs d'intervention de la politique de la ville, les missions des sous-préfets ville peuvent avoir des contenus différents. A quelques exceptions près, ils suivent les questions de prévention de la délinquance et de sécurité en lien avec le directeur de cabinet et les sous-préfets d'arrondissement. Ils sont souvent chargés de tout ou partie des questions d'insertion (16) et de logement (13). Six d'entre eux sont également en charge du dossier de la toxicomanie. Enfin, de manière plus limitée, certains sont en charge des problèmes d'emploi (2) et de la lutte contre les discriminations (2).

Leur relation avec les sous-préfets d'arrondissement est très différente selon qu'il s'agit de l'arrondissement chef-lieu du département ou d'un autre arrondissement. Le sous-préfet de l'arrondissement chef-lieu étant par ailleurs secrétaire général ou secrétaire général adjoint de la préfecture, il exerce essentiellement des fonctions départementales et ne peut consacrer qu'une petite partie de son temps aux activités de l'arrondissement, notamment à la mise en œuvre de la politique de la ville : c'est le cas à Lyon, Marseille et Lille. Au contraire, dans les autres arrondissements, le sous-préfet est activement impliqué dans la politique de la ville, comme dans le Mantois et à Clichy-Montfermeil. A Grigny, le sous-préfet ville étant également sous-préfet d'arrondissement, la question ne se pose pas.

3 – Les moyens à la disposition des sous-préfets ville

Sur 31 départements dotés d'un sous-préfet ville, il existe 15 « missions ville », placées auprès de lui. Dans les autres cas, c'est un bureau de la préfecture situé, la plupart du temps, au sein de la direction des actions interministérielles qui assure le suivi de la politique de la ville. Il s'agit soit d'un bureau dédié spécifiquement à la politique de la ville, soit d'un bureau ayant un champ d'intervention plus large, « solidarité » ou « insertion ».

La DIV estime, d'après les informations qui lui sont transmises par les préfectures, que le personnel affecté à la politique de la ville dans ces 31 préfectures s'élève à 200 personnes, réparties à égalité entre les « missions ville » et les bureaux des préfectures. Les appelés du service national ville représentaient 20 % des effectifs des bureaux des préfectures et 26 % des missions ville en novembre 2000.

Il n'y a pas d'estimation du nombre total de personnes travaillant sur la politique de la ville dans les services déconcentrés de l'Etat, notamment dans les DDE qui assurent l'instruction des dossiers de subventions d'investissement dans environ 60 % des cas. Les moyens humains dont disposent les sous-préfets ville sont donc limités. Le départ

des « appelés ville » va les affaiblir encore dans certains départements. Le recrutement de vacataires ne peut constituer qu'un palliatif provisoire.

Cette situation est souvent incompatible avec le développement des activités de gestion qu'impliquent les procédures spécifiques de plus en plus nombreuses de la politique de la ville. Les tensions existant entre la nature de l'activité des sous-préfets ville et de leurs équipes et la nécessité de se conformer aux procédures administratives et comptables applicables rendent prédominante la gestion des aspects financiers sur la dimension qualitative et stratégique de leur mission. Il serait utile, dans certains départements, de comparer les moyens de gestion des différents types de crédits gérés par chaque préfecture et de procéder à des redéploiements. Il faudrait aussi veiller, comme cela a déjà été souligné, à ne pas dénaturer la politique de la ville en multipliant les dispositifs spécifiques qui alourdissent les charges de gestion.

La formule des « délégations interservices » dirigées par un ordonnateur secondaire disposant d'une délégation du préfet et de personnels mis à disposition par les services déconcentrés de l'Etat pourrait convenir à la politique de la ville. Une expérience de ce type est envisagée en Seine-Saint-Denis.

L'organisation des services de l'Etat à la Réunion

A la suite du Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT) du 12 juillet 1993, le sous-préfet de l'arrondissement du sud de l'île était nommé « sous-préfet, chargé de mission pour la politique de la ville ». En juin 1996, son successeur reprenait les deux fonctions. En revanche, depuis son départ en octobre 2000, c'est le secrétaire général de la préfecture, déjà très sollicité, qui exerce l'intérim du sous-préfet « ville ».

Le sous-préfet ville assure au nom du préfet l'interface entre le ministère de la ville et les partenaires locaux pour les mesures de portée générale et les grandes lignes d'évolution de la politique de la ville. Il veille à la conformité entre les stratégies prioritaires définies au plan gouvernemental et leur application adaptée à la Réunion, et à la cohérence d'ensemble entre les différents contrats de ville. Le sous-préfet ville ne dispose pas d'équipe spécifique pour sa mission.

Une délégation régionale interministérielle à la ville (DRIV), cellule légère de quatre personnes, est chargée de suivre, de coordonner et de gérer au niveau régional la mise en œuvre des dispositifs relevant de la politique de la ville à la Réunion. Elle tient le rôle de « correspondant régional de la DIV ». Elle a aussi une fonction de centre de ressources pour les différents acteurs de la politique de la ville. Les fonctions de délégué régional sont assurées, à temps partiel, par le directeur départemental adjoint de l'équipement, assisté de trois collaboratrices à

plein temps, mises à disposition par leurs administrations d'origine. Des experts associés, en particulier le réseau des « correspondants ville » des différentes administrations et les chargés d'opération de la direction départementale de l'équipement (DDE), participent dans leurs domaines à l'action de la DRIV.

Le rôle central tenu par la DDE dans ce dispositif s'explique par l'importance donnée, à la Réunion, aux actions d'aménagement urbain et de « construction » de la ville.

Il n'y a pas de « délégués de l'Etat » à la Réunion mais un réseau constitué d'un « correspondant ville » dans chaque arrondissement, nommé par le sous-préfet, servant de relais entre les multiples opérateurs de terrain, les chefs de projets, les services de l'Etat et la DRIV.

C – Les délégués de l'Etat

Les premiers délégués de l'Etat ont été nommés dans le Rhône par le préfet en 1991. Il s'agit de fonctionnaires des services déconcentrés, missionnés par le préfet, qui dédient une partie de leur temps de travail à mettre en œuvre la politique de la ville dans un quartier sensible. Ils restent en fonction dans leur administration d'origine mais assurent l'interface entre les acteurs du quartier (élus, associations, habitants) et les services de l'Etat, notamment le sous-préfet ville. Ils font connaître dans les quartiers les objectifs et le contenu de la politique de la ville et font remonter vers l'Etat les informations sur les actions menées sur le terrain et les souhaits des habitants.

Dans le Rhône, cette innovation a donné toute satisfaction et permet au sous-préfet ville de mieux percevoir l'efficacité de son action et l'évolution de la situation dans les différents quartiers sensibles. D'autres départements ont progressivement mis en place des dispositifs similaires : en 2000, 13 des 31 départements dotés d'un sous-préfet ville disposaient de délégués de l'Etat (112 au total), les équipes les plus nombreuses étant celles du Rhône (22) et des Bouches du Rhône (18).

Compte tenu de l'intérêt de ce dispositif, la DIV a souhaité le généraliser. Le pacte de relance pour la ville de janvier 1996 avait prévu la possibilité pour le préfet de désigner des « délégués de l'Etat ». Le CIV du 14 décembre 1999 a rendu obligatoire la désignation de tels délégués, « désignés parmi les fonctionnaires et agents publics en poste ». La DIV s'est ainsi saisie d'une initiative venue « du terrain » pour en demander l'extension, ce qui relève bien de son rôle d'animateur de la politique de la ville. Mais la généralisation obligatoire du dispositif n'a pas été accompagnée d'un travail suffisant d'explication et n'a donc pas conduit

à une véritable appropriation du système par les préfetures des départements qui n'avaient pas retenu cette solution jusqu'alors.

En outre, la demande de généralisation ne s'est pas appuyée sur une étude des différents systèmes mis en place ni des conditions nécessaires à leur fonctionnement efficace. Il est peu probable, en effet, qu'un même modèle puisse s'adapter à l'ensemble des situations.

Dans le cas du Rhône par exemple, la stabilité des personnels concernés est un facteur très important du succès du dispositif, car elle leur permet d'être reconnus comme des interlocuteurs objectifs par les acteurs des quartiers. Mais une telle stabilité ne pourra probablement pas être obtenue dans les départements de la région parisienne ou ceux du Nord-Pas-de-Calais, dans lesquels la mobilité des personnels de catégorie A susceptibles d'être désignés comme délégués de l'Etat est élevée.

Cette objectivité n'est assurée que si le délégué de l'Etat a été placé dans un quartier où il n'exerce pas de responsabilité particulière au titre de son administration d'origine. Une telle précaution n'a pas toujours été prise pour les nouveaux délégués, certains devant assurer leur nouvelle fonction sur le lieu même de leur fonction principale.

Le dispositif original des délégués de l'Etat risque, si l'on n'y prend garde, de se transformer, au moins dans certains départements auxquels il n'est probablement pas bien adapté, en un dispositif administratif supplémentaire. Le rapport remis en juin 1996, par le conseil général des ponts et chaussées et l'inspection générale des affaires sociales, sur l'expérience des délégués de l'Etat dans le Rhône indiquait déjà qu'il ne convenait sans doute pas « d'envisager son extension à d'autres départements de façon uniforme et réglementaire », son succès s'expliquant à la fois par des éléments tenant à l'environnement et à des méthodes particulières. Il précisait qu'en « revanche, il serait judicieux de mieux la faire connaître pour que chacun puisse s'en inspirer assez librement ». Il est dommage que ces conclusions qui semblent avoir été suivies dans un premier temps, au moins partiellement, aient ensuite été perdues de vue. Ce n'est qu'en 2002 qu'une rencontre entre les délégués de l'Etat est prévue par la DIV.

Enfin, l'objectif de généralisation ne s'est pas accompagné d'un aménagement des conditions financières dans lesquelles les délégués de l'Etat assurent leur fonction. Ils reçoivent une indemnité pour vacation fixée par le décret du 19 août 1992, à 23/10 000 du traitement brut annuel afférent à l'indice 100 majoré, avec un maximum de 168 € par mois supplémentaires. Le CIV du 14 décembre 1999 a décidé une modification de ce texte « afin d'accorder des compléments indemnitaires aux délégués de l'Etat », mais il n'avait pas été suivi d'effet à la date de l'enquête.

La fonction de délégué de l'Etat ne peut être assumée dans toutes ses dimensions que par des fonctionnaires volontaires et convaincus de son utilité, qui devraient recevoir une formation adaptée et une rémunération proportionnée à la charge à assumer.

II – L'action des services déconcentrés

A – Des capacités d'adaptation mais pas de véritable « démarche de projet »

La politique de la ville est une politique de l'Etat, mais la multiplication des approches sectorielles, conjuguée à la répartition des compétences issue de la décentralisation, nécessite la définition d'une approche globale mise en œuvre par l'ensemble des partenaires dans le cadre d'un projet commun. Or, compte tenu de la spécificité de chaque quartier et de chaque ville, cette démarche suppose que les politiques nationales soient adaptées aux contextes locaux et que les services déconcentrés disposent des marges de manœuvre suffisantes pour travailler dans une « logique de projet » avec une réactivité adaptée.

1 – L'adaptation aux spécificités locales

Dans les sept sites retenus pour l'enquête, les procédures contractuelles ont conduit à mettre en place des dispositifs très variés. La décentralisation oblige, en effet, l'Etat à négocier les conditions et les modalités de ses interventions et donc à accepter que son action ne soit pas uniforme sur l'ensemble du territoire. Si l'on excepte les GPV, dont la procédure de négociation a été partiellement centralisée, les méthodes utilisées, qui reposent sur le partenariat et la contractualisation, sont bien adaptées à cette évolution.

Le rôle des services déconcentrés par rapport à l'administration centrale en est modifié. Les premiers, qui négocient avec les collectivités territoriales, doivent disposer de marges de manœuvre suffisantes pour procéder aux adaptations nécessaires et organiser localement les systèmes d'accords les plus pertinents. A l'inverse, l'administration centrale gagne à se contenter, dans un premier temps, de fixer les orientations générales et de proposer des outils de négociation ; dans un second temps, elle doit être capable d'assurer le pilotage et de faire la synthèse des actions menées sur le terrain afin de pouvoir corriger des dérives par rapport à

l'objectif initial ou infléchir ses propres orientations au vu des expériences locales.

Dans le cas de la politique de la ville, les services déconcentrés ont plus rapidement évolué que la DIV ne s'est adaptée au rôle de pilote et de structure d'appui qu'elle cherche cependant à développer aujourd'hui.

Toutefois, la détermination du bon niveau de déconcentration fait encore l'objet de tâtonnement et d'expérimentation. Ainsi, dans les Yvelines, en 2001, le sous-préfet ville a expérimenté la déconcentration de la programmation financière au niveau des sous-préfectures d'arrondissement ; mais la plupart des conventions et des dossiers de subvention remontent au contrôleur financier régional, compte tenu des montants financiers sur lesquels s'engage l'Etat.

2 – Des lourdeurs de gestion

Cette adaptation aux circonstances locales et la signature de contrats engagent les partenaires sur des sujets dont l'importance et l'urgence sont quotidiennement soulignées par l'actualité, ce qui rend de moins en moins supportables la lenteur et la complexité des actions à mener, pour lesquelles la participation des habitants est souvent sollicitée.

L'application des contrats de ville et celle des GPU ou GPV qui leur sont associés sont particulièrement concernées par ces critiques. En effet, une fois le contrat signé, les opérations qu'il finance font l'objet, chaque année, d'une programmation arrêtée, en général, au cours de réunions présidées par le sous-préfet à la ville auxquelles participent les signataires du contrat et les services de l'Etat concernés. Chaque action retenue fait à son tour l'objet d'une proposition de financement des partenaires. Dans le cas de l'Etat, ces engagements sont en principe définitifs, alors que les autres financeurs doivent le plus souvent soumettre leurs propositions à leurs instances de décision (conseil municipal, conseil général, conseil régional, CRIPI³⁰ pour le FAS, par exemple). Les opérations pourront ensuite être financées tout au long de l'année au fur et à mesure que des dossiers complets seront présentés à l'engagement.

Ce système engendre des lourdeurs administratives :

- La multiplication des signataires de ces contrats, favorable en principe à la cohérence des actions, augmente le nombre des parties prenantes à leur financement. En l'absence de tout système de décroisement ou de mutualisation des crédits, le financement d'une action

30 CRIPI : commission régionale pour l'insertion des populations immigrées.

nécessite la validation par les différents acteurs de leur participation financière, selon les procédures de chacun. Ce problème ne peut être résolu que par la volonté politique des partenaires et la mise en œuvre d'outils adaptés. La tentative de décroisement des crédits amorcée par l'avenant de 1999 au contrat de ville du Mantois souligne les difficultés de l'entreprise. Le comité de projet, qui était chargé d'examiner les demandes de subvention de 1999 et 2000 avec tous les partenaires, y compris la région et le département, a été supprimé en 2001. Le décroisement des crédits subsiste seulement pour la commune de Mantes-la-Jolie entre les crédits du ministère chargé de la ville et ceux de la commune, en ce qui concerne les subventions aux associations.

- Même dans le cadre des procédures actuelles, des progrès sensibles pourraient être faits pour accélérer les décisions internes de chacun. En ce qui concerne l'Etat en particulier, la comparaison du rythme de paiement dans les différents départements examinés montre qu'il existe de grandes marges de progrès pour certains d'entre eux.

Saisonnalité des mandatements du chapitre 46-60 * en 1999

Site	1 ^{er} trimestre	2 ^{ème} trimestre	3 ^{ème} trimestre	4 ^{ème} trimestre	<i>Dont décembre</i>
Essonne	1 %	9 %	50 %	40 %	27 %
Seine-Saint-Denis		4 %	30 %	66 %	31 %
Yvelines		10 %	14 %	76 %	52 %
Nord	1 %	1 %	14 %	84 %	61 %
Rhône		4 %	68 %	28 %	14 %
Bouches-du-Rhône		10 %	34 %	56 %	32 %

Source : Cour des comptes

* chapitre 46-60 ; « interventions en faveur de la ville et du développement social urbain » du budget de la ville.

D'une manière générale, les procédures annuelles d'appel à projets et de programmation pourraient être avancées dans de nombreux cas. En outre, une meilleure connaissance des acteurs de terrain et l'évaluation des actions réalisées permettraient d'éviter la logique de guichet souvent critiquée par les acteurs eux-mêmes. Le cas des relations avec les associations est une bonne illustration de tels dysfonctionnements.

B – Les relations avec les associations

1 – Le rôle des associations

Une part importante des actions de la politique de la ville est conduite par des associations. Or elles sont relativement mal suivies et mal connues. Sur de nombreux sites, il a été difficile d'obtenir la liste des associations subventionnées au titre de la politique de la ville entre 1994 et 1999 ou de connaître leur durée moyenne de subventionnement.

Les éléments disponibles concernent les années les plus récentes. Ils témoignent d'une tendance nette au « saupoudrage » des actions. Sur l'arrondissement de Lille, le nombre d'associations financées est ainsi passé de 315 en 1998 à 308 en 2000 (-2,2 %) pour un montant qui a varié de 8 M€ à 6,95 M€ (-13,7 %) ; le montant moyen s'est donc réduit de 25 600 € à 22 600 €, soit une diminution de 12 %. Le saupoudrage apparaît encore plus nettement si l'on tient compte du nombre de dossiers, passé de 582 en 1998 à 598 en 2000, soit un montant moyen de 13 900 € en 1998 et 11 600 € en 2000 (-16 %).

Pour le contrat de ville de l'agglomération lyonnaise, 203 associations étaient subventionnées en 1998 et 238 en 2000 (+ 17 %) alors que le montant financier alloué est passé de 2,2 M€ à 1,95 M€ (-11,5 %) soit une subvention moyenne baissant de 10 800 € à 8 200 € (-24,5 %).

La gestion de ces nombreux dossiers est lourde. Les récriminations des associations au sujet des conditions dans lesquelles sont versées les subventions par l'Etat et les autres partenaires sont nombreuses. Il s'agit souvent, en effet, de structures de petite taille, créées et animées par des bénévoles des quartiers. Leur situation est encore fragilisée par le fait qu'elles assurent presque tout leur financement en signant à la fois des conventions qui relèvent des financements publics de droit commun et des conventions allouant des crédits spécifiques « ville », censés financer seulement les charges supplémentaires liées aux actions labellisées « politique de la ville ».

Résumé de l'étude statistique du « rapport Sandrier »³¹

Sur la période 1994-1999, 15 000 associations ont fait l'objet d'un financement au titre des crédits spécifiques relevant des contrats de ville, ce qui représente 7 500 à 8 000 associations chaque année.

En 2000, les associations ont bénéficié d'environ 210 M€ de subventions relevant de crédits spécifiques des partenaires, contre 102 M€ en 1998. L'Etat (42 % du total) et les communes (27 % du total) sont les deux principaux financeurs publics. Ces crédits spécifiques ne financent qu'un tiers des opérations menées par les associations au titre des contrats de ville, dont le montant, évalué à 610 M€ en 2000, représente 2 % des dépenses associatives réalisées en France.

En moyenne, l'Etat a financé en 2000 chaque action des associations à hauteur de 6 784 € de crédits spécifiques, et chaque association à hauteur de 12 105 €. Tous crédits spécifiques confondus, chaque action a bénéficié d'une subvention moyenne de 16 769 €, et chaque association œuvrant pour la politique de la ville d'un financement moyen de 29 758 €.

Les disparités sont toutefois sensibles : 60 % de ces associations bénéficient de subventions de crédits spécifiques d'Etat d'un montant inférieur à 7 622 € pour un total d'environ 14,5 M€, tandis que 15 % perçoivent des subventions de crédits spécifiques d'Etat supérieures à 15 245 € pour un total d'environ 42,7 M€. Plus l'association est petite et peu institutionnalisée, plus elle dépend des crédits spécifiques de la politique de la ville.

Le champ d'intervention des associations est très diversifié. D'après les informations fournies par les imputations budgétaires des subventions versées par l'Etat, les actions en faveur de la jeunesse représentent plus de 60 % des dépenses : action sociale en faveur des familles, de l'enfance et des jeunes ; accompagnement scolaire et périscolaire ; actions artistiques et éducation culturelle, activités sportives. Le développement économique (moins de 20 %) connaît une progression lente (action de formation, aide aux structures ayant recours aux emplois jeunes, action d'insertion). La prévention de la délinquance et l'aide aux victimes, thématique traditionnelle de la politique de la ville, demeure stable (11 %). Les autres types d'intervention (santé, services publics de proximité essentiellement) ne représentent au total que 10 % des dépenses.

31 Les conclusions du rapport sur « les associations et la politique de la ville » demandé par le Premier ministre à M. Jean-Claude Sandrier, député du Cher, ont été rendues publiques le 11 juin 2001.

2 – Des subventions versées tardivement

Malgré les progrès faits par la DIV pour améliorer le calendrier de délégation des crédits³², les subventions allouées dans le cadre de contrats de ville ne sont souvent perçues que tardivement par les bénéficiaires. Plusieurs types de délais s'accumulent, mais les constatations sur les sites examinés montrent que des progrès seraient possibles.

- L'appel à projets annuel pour la programmation des opérations et des financements est généralement tardif, conduisant à concentrer les opérations en fin d'année. Ainsi, la préfecture de Seine-Saint-Denis a dû mettre en place une cellule de crise en décembre 2000 afin de pouvoir mandater les dépenses avant la fin de l'exercice. Une telle situation n'est pas inévitable. Dans le Rhône, l'appel à projets est lancé à l'automne de l'année précédente, ce qui permet aux comités de pilotage de programmation, présidés par le sous-préfet « ville » (une trentaine par an), de se réunir tout au long des mois de janvier et de février. Dans les Yvelines, le calendrier a été avancé de deux mois pour 2002 ; le dépôt des dossiers est fixé au début du mois de décembre au lieu de février comme l'année précédente et les réunions décisionnelles prévues pour janvier 2002 alors qu'elles avaient lieu précédemment en avril et juin.

- Les projets associatifs déposés dans ce cadre doivent ensuite être instruits par les services des partenaires pour pouvoir être examinés par un comité de pilotage réunissant les signataires du contrat de ville concerné, qui prend les décisions de financement des projets.

- Ces décisions sont ensuite mises en application, immédiatement par les services de l'Etat, après vote par les assemblées délibérantes pour les collectivités territoriales, après consultation de la CRIPI pour les subventions du FAS supérieures à 7 620 €.

- En ce qui concerne l'Etat, les délais de traitement administratif des dossiers sont variables. En général, une fois les décisions prises par le comité de pilotage, elles sont annoncées aux associations, accompagnées d'une demande de pièces complémentaires. Le délai de traitement administratif des dossiers est estimé, en moyenne, à 2 mois pour réaliser l'engagement et le mandatement d'une subvention ; il faut ajouter 3 semaines de délai de paiement. Mais ce délai ne commence à courir qu'à partir du moment où les services disposent d'un dossier complet, ce qui peut prendre entre 1 semaine et 6 mois. Une simplification des dossiers à présenter serait de nature à permettre de raccourcir ce délai.

³² En 2001, 80 % des crédits ont été délégués en février-mars. Toutefois, les reports de crédits 2000 ne sont arrivés dans les services déconcentrés que fin juin 2001.

Aussi les associations, souvent de petite taille, peuvent-elles se trouver dans des situations de trésorerie difficiles lorsque les financements arrivent après la réalisation des actions elles-mêmes, comme dans le cas des opérations « ville, vie vacances ». Les subventions du FSE sont versées, elles aussi, avec un grand retard.

Les services de la préfecture du Rhône estiment que les associations intervenant pour la politique de la ville sur l'agglomération lyonnaise supportent environ 0,38 M€ d'agios bancaires par an, alors que les subventions allouées à ce titre sont de l'ordre de 3,8 M€.

3 – Des circuits administratifs encore complexes

La simplification des circuits administratifs, notamment au profit des associations subventionnées, fait périodiquement l'objet de directives du CIV et de la DIV. L'application de ces dispositions, qui ont pris des formes variées au fil du temps et qui mériteraient elles-mêmes d'être simplifiées, n'est souvent que partielle. Les principales sont les suivantes :

- Le plafond en deçà duquel sont seuls nécessaires, pour le financement d'un projet, son descriptif et son budget a été relevé à 7 622,45 €. Malgré sa simplicité, cette préconisation n'est pas encore appliquée dans tous les départements.

- Un dossier unique simplifié doit être mis en œuvre pour l'instruction des dossiers. Des efforts sont faits en général pour atteindre ce résultat, mais avec des succès très variables. Selon les cas, le dossier « unique » ne s'applique qu'aux services de l'Etat, ou bien est également élargi au FAS. Dans le Rhône par exemple, le dossier unique a pu être généralisé à l'ensemble des partenaires (région, département, communauté urbaine, la plupart des communes, FAS). Dans certains cas, le travail d'unification se traduit toutefois par un accroissement du nombre d'informations à fournir pour les petites associations. Sur certains sites, les associations continuent à devoir déposer leur dossier « unique », en deux exemplaires, auprès de chacun des financeurs.

- Alors qu'un interlocuteur unique doit être désigné au sein des services de l'Etat ou du FAS pour toute demande de subvention, cette disposition est encore rarement appliquée.

- La possibilité de demander au contrôleur financier une autorisation globale pour les subventions inférieures ou égales à 7 622,45 € permet de gagner en moyenne trois semaines sur le traitement des dossiers. Dans le Rhône, les crédits concernés par l'engagement

global se sont ainsi élevés à 1,83 M€ pour 538 dossiers sur une enveloppe totale de 6,86 M€.

Mais cette mesure n'est encore que partiellement mise en place, certains ordonnateurs redoutant notamment les contraintes qu'entraîne l'engagement global pour leurs services : instruction plus approfondie des dossiers, production d'un compte rendu d'exécution au contrôleur financier.

- L'utilisation des conventions pluriannuelles est encore très limitée, en dehors des financements prévus dans les contrats de plan Etat-région pour les associations supports d'observatoires ou de centres de ressources ou pour les associations « têtes de réseau ».

Certains ordonnateurs semblent redouter que les conventions pluriannuelles ne rigidifient les engagements de l'Etat et n'empêchent d'ajuster chaque année son aide à l'évolution des besoins et aux actions nouvelles alors que les crédits de la politique de la ville, destinés à financer des actions originales et innovantes, n'ont pas vocation à soutenir durablement des actions ou à financer des dépenses de fonctionnement.

En pratique cependant, les subventions reconduites d'une année sur l'autre atteignent souvent des pourcentages élevés. Ainsi, sur le site de Clichy-Montfermeil, les actions reconduites ont représenté entre 1995 et 1999 plus de 72 % du total des actions menées au titre des contrats de ville.

- La mutualisation des financements est rarement utilisée. Outre des problèmes techniques, notamment de suivi comptable, de nombreux éléments freinent sa mise en place, notamment la multiplicité des cofinanceurs et la crainte de perdre le contrôle des fonds qui seraient « délégués » à une commune, un établissement public de coopération intercommunale ou un GIP. Quant aux collectivités locales, elles soulignent qu'un transfert de charges en résulterait pour elles, lorsque les fonds sont rattachés au budget d'une commune, si l'absence de pérennisation des aides de l'Etat les mettait dans l'obligation de prendre le relais.

- Une circulaire de la DIV du 15 février 1999 prévoit, en application du CIV du 2 décembre 1998, l'organisation d'un pôle associatif piloté par le sous-préfet ville pour améliorer l'accueil, le conseil, la formation, le contrôle et l'évaluation des associations. Cette disposition se télescope toutefois avec la circulaire du ministre de l'emploi et de la solidarité du 22 décembre 1999, relative aux relations de l'Etat avec les associations dans les départements, qui prescrit notamment de mettre en place une mission d'accueil et d'information des

associations (MAIA), auprès des délégués départementaux à la vie associative, mission à vocation « généraliste » et non pas centrée sur les associations participant à la politique de la ville. Des directives mal coordonnées, si ce n'est contradictoires, ont en la circonstance été données aux services déconcentrés.

Ces différentes constatations montrent qu'en matière de simplification, de nombreuses pistes ont été explorées sans que les résultats soient encore très convaincants. Il serait certainement utile de faire un état des lieux et d'analyser les raisons qui freinent l'application des mesures recommandées. Il conviendrait également de vérifier leur cohérence et d'assurer leur stabilité, afin de permettre aux services de s'organiser pour les mettre en œuvre de manière efficace.

La simplification va parfois à l'encontre d'autres préoccupations. Ainsi, le décret du 6 juin 2001 relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques, pris pour l'application de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, modifie les conditions de subventionnement des associations. Alors que jusque là l'établissement d'une convention n'était obligatoire que pour les subventions d'Etat dont le montant était supérieur à 45 730 €, cette obligation s'étend désormais à toutes les autorités administratives (collectivités territoriales, établissements publics administratifs) et le seuil pour l'obligation de convention a été abaissé à 23 000 €. Ces deux dispositions, qui visent à améliorer la transparence financière, ne vont pas toutefois dans le sens d'une simplification ni d'un allègement des procédures.

4 – Des procédures de contrôle à améliorer

Différents types de contrôles des subventions existent, mais certains sont seulement formels et ne répondent pas à une stratégie d'ensemble.

- Il s'agit d'abord du contrôle a priori des contrôleurs financiers. Dans le Rhône, par exemple, sur les chapitres de fonctionnement, une quarantaine de mandats par an ne sont pas visés à leur première présentation, sur un total de plus de 1 000 mandats annuels.

- Les comptes de résultats et les bilans d'activité fournis par les associations à l'appui de la demande de versement de solde ou de renouvellement de leur demande de subvention permettent un contrôle de l'utilisation des fonds alloués. Il conduit parfois à réduire le montant des subventions versées. Deux cas ont été relevés ces dernières années dans le

Rhône sur les crédits de la politique de la ville ; aucun ne l'a été dans le Nord. La qualité des documents transmis est de surcroît très variable.

- La connaissance et la proximité du terrain sont probablement le meilleur système de contrôle possible, qui exige une grande disponibilité des administrations. La sous-préfecture du Raincy par exemple, effectue chaque année quelques contrôles d'action ayant bénéficié de subvention « ville, vie, vacances » afin de s'assurer de l'utilisation des fonds. Les délégués de l'Etat et les chefs de projet ont, dans ce domaine, un rôle de veille et d'alerte à jouer.

- Les missions de formation et de contrôle des trésoreries générales procèdent chaque année à des contrôles d'associations subventionnées, à la demande du préfet, lui-même parfois saisi par une collectivité locale. Mais le nombre de ces contrôles reste limité, et les associations concernées par la politique de la ville en font donc rarement l'objet. Ainsi, dans le Rhône, 3 ou 4 audits sur place sont conduits en moyenne chaque année. De 1998 à 2001, parmi les 15 personnes morales auditées, 9 avaient bénéficié notamment de subventions financées sur les crédits « ville ». Dans le Nord, trois associations ont été contrôlées par la trésorerie générale en 2000-2001 ; quatre l'ont été entre 1997 et 2000 dans les Bouches-du-Rhône. Ces contrôles conduisent souvent les associations à réorganiser leurs structures et leur mode de fonctionnement afin de les rendre plus transparents et à se doter de systèmes de gestion plus rigoureux.

Si des procédures de contrôle existent bien, elles restent donc trop parcellisées, souvent formelles et ponctuelles par rapport au nombre d'associations concernées. Certes, le montant souvent limité des subventions versées n'encourage ni ne facilite leur contrôle, mais les associations sont ainsi soumises à des procédures administratives souvent complexes et tatillonnes, sans que leurs actions soient ensuite contrôlées ni surtout évaluées. Or le renforcement d'un dispositif de contrôle et d'évaluation continu et ciblé est la contrepartie indispensable à une simplification des procédures d'attribution de subvention. Des réflexions dans ce sens sont en cours dans certains départements, comme les Bouches-du-Rhône.

Les « comités des associations de la politique de la ville » dont le CIV du 1^{er} octobre 2001 a décidé la création dans chaque contrat de ville, sur le modèle lyonnais d'une conférence annuelle qui évalue les actions engagées et consulte les associations sur les orientations futures du contrat de ville, devraient être associés à la réflexion à mener sur ces différents points.

L'ADQR à Roubaix

Créée par délibération du conseil municipal de la ville de Roubaix au début de l'année 1990, l'**association ADQR** (Agence pour le développement des quartiers de Roubaix) constitue un exemple de délégation de la gestion de la politique de la ville à une structure retenue à la fois pour sa souplesse de gestion et pour sa « proximité » des services municipaux.

Cette association n'a pourtant pas su acquérir, au fil des années, l'autonomie minimale qui lui permettrait, onze ans plus tard, d'apparaître non pas comme un vecteur de l'action municipale sous le contrôle de ses services, mais comme un partenaire associé à la conduite d'une politique contractuelle.

Le fonctionnement de l'ADQR est resté caractérisé sur l'ensemble de la période observée (1990-1999) par la place prépondérante occupée par la ville de Roubaix, contribuant ainsi à une confusion d'intérêts entre la commune et l'association.

Cette situation perdure en raison des avantages qu'elle procure à la collectivité : versement de ses participations en fonction des disponibilités financières de l'association, possibilité de faire prendre en charge par cette structure des actions qui n'auraient pas reçu l'agrément des autres partenaires de cette politique, engagement d'actions à la seule initiative de la commune et sans contrôle du comptable public sur l'utilisation des fonds, recrutements de personnel sans se plier aux règles de droit public.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La politique de la ville a conduit les services déconcentrés de l'Etat à recourir à des modes de fonctionnement originaux afin d'en assumer les spécificités. Ces pratiques innovantes restent cependant encore insuffisantes pour permettre une mise en œuvre efficace des différents dispositifs ou procédures. Il conviendrait notamment d'assurer une plus grande stabilité aux « sous-préfets ville », de renforcer leurs moyens d'action et d'améliorer leur positionnement hiérarchique.

Concernant les relations avec les associations, la DIV pourrait opportunément analyser les raisons qui freinent l'application des mesures de simplification prescrites en matière de subventions et aider les services déconcentrés à y avoir recours en favorisant la connaissance des « bonnes pratiques ». Cette action doit être menée de pair avec l'anticipation des procédures annuelles de programmation, de manière à

réduire la saisonnalité des paiements, notamment en matière de subvention, et avec le développement de l'évaluation a posteriori des actions des associations afin d'alléger les contrôles a priori dont elles font l'objet.

Comme d'autres politiques sociales, la politique de la ville doit répondre à l'impérative nécessité d'actions rapides, voire urgentes, alors que les causes de lenteur se cumulent : partenariats complexes sans chef de file ni décroisement des financements, double niveau de délégation des crédits de l'Etat, recours à des associations très nombreuses et peu outillées, multiplication des procédures et des contrôles préalables au versement de sommes modiques, absence de contractualisations pluriannuelles imposant des évaluations.

Les marges de manœuvre données aux préfets et aux chefs des services déconcentrés sont encore trop restreintes et leurs capacités d'intervention restent trop contraintes par les modalités d'action « de droit commun » de la plupart des départements ministériels. La mise en œuvre d'une véritable démarche de projet nécessite une plus grande fongibilité des moyens et des procédures des ministères sur les zones prioritaires.

Quatrième partie

Le financement de la politique de la ville

La politique de la ville est financée par l'ensemble des partenaires. L'Etat lui affecte les crédits du ministère de la ville mais aussi ceux de nombreux autres ministères. Les collectivités territoriales, l'Union européenne, divers organismes du secteur public comme la Caisse des dépôts ou le FAS, lui consacrent une partie de leurs moyens financiers. La connaissance précise des montants engagés dans cette action n'est donc pas aisée et nécessite une définition claire du contenu de la politique de la ville.

Chapitre IX

Les « jaunes » budgétaires

Afin d'avoir une vision globale de ce financement complexe, il a été prévu, par l'article 115 de la loi de finances pour 1990, de produire annuellement au Parlement, sous la forme d'un « jaune » budgétaire annexé à la loi de finances, un rapport « relatif au montant et à l'utilisation de l'ensemble des crédits consacrés à la politique des villes et du développement urbain ». Le premier « jaune » a été établi en 1991.

Dans le chapitre consacré à la politique de la ville du rapport public de 1995, la Cour avait formulé plusieurs critiques à l'égard de ce document. La plupart de ces défauts ont persisté pendant la période sous revue, mais des progrès ont été faits récemment.

I – Les insuffisances méthodologiques du « jaune »

A – Une présentation peu cohérente

Le « jaune » budgétaire consacré à la politique de la ville se caractérise par une organisation peu cohérente qui tient à l'existence de deux logiques de présentation. La première partie comporte des tableaux récapitulatifs, conçus selon une présentation par agrégat et regroupant, par grandes sources de financement, les contributions dont bénéficie la politique de la ville.

La seconde partie du « jaune » est une juxtaposition de commentaires provenant notamment des différents ministères qui participent à la politique de la ville.

Du fait de la déconnexion entre les tableaux financiers et le reste du document, les agrégats ne font l'objet d'aucun commentaire et leurs évolutions d'une année sur l'autre ne reçoivent aucune explication. Le calcul des agrégats perd ainsi une grande partie de son intérêt.

Evolution des agrégats du « jaune » budgétaire sur la période 1994-2000*(en M€)*

Agrégats	Libellé	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
A1	Crédits spécifiques ville	139	215	224	209	212	255	299	480
A2	Crédits relevant de divers ministères contractualisés	201	218	221	231	145	101	67	67
A3	Crédits des autres ministères inscrits aux programmes des contrats de ville	100	113	163	145	237	184	1 796	0
A4	Crédits relevant de divers ministères concourant à la politique de la ville	432	485	688	738	1 013	1 544		2 302
A5	Solidarité urbaine	273	299	416	430	456	613	676	676
B	Dépenses fiscales et compensations	0	83	67	279	471	513	607	543
C	Fonds européens	7	67	120	171	159	164	218	218
D	Interventions de la CDC et autres	213	311	404	617	663	950	1 127	1 185
	Programme crédit local de France			152					
E	Contribution des collectivités locales	ND	ND	152	357	381	474	587	763
Total		1 364	1 792	2 607	3 178	3 738	4 798	5 377	6 236

Source : « jaunes » 1994-2001 – chiffres définitifs sauf 2000 (données actualisées non définitives) et 2001 (prévisions)

Les tableaux récapitulatifs par agrégat ont connu des évolutions mineures sur la période 1994-2001. Ce tableau propose une harmonisation des différentes présentations sur la base de la numérotation des agrégats figurant dans les « jaunes » 1999 et 2000.

B – L'absence d'homogénéité des informations financières

Le calcul des agrégats repose sur des méthodes différentes selon les sources de financement, ce qui donne des résultats peu homogènes qui doivent être appréciés et commentés avec prudence.

1 – L'addition de dotations pour dépenses ordinaires et d'autorisations de programme (AP)

La Cour, dans son rapport public 1995, relevait déjà que « dans certains tableaux, il était procédé au cumul des dotations pour dépenses ordinaires et des autorisations de programme sans que les crédits de paiement annuels concernant ces dernières ne soient mentionnés »³³.

Aucune évolution n'a été observée dans les « jaunes » de 1995 à 1998. Un léger progrès est intervenu dans celui de 1999 : le tableau financier correspondant aux crédits du ministère délégué à la ville présentait à la fois les crédits en autorisations de programmes (AP) et en crédits de paiement (CP). Toutefois, la présentation en AP et dépenses ordinaires était toujours retenue dans les tableaux de synthèse par agrégat. Ce n'est qu'à l'automne 2001, dans le cadre de l'élaboration du « jaune » 2002, qu'une solution plus rigoureuse a été retenue, les CP étant désormais pris en compte dans les agrégats à la place des AP.

2 – L'addition de dépenses définitives et de concours remboursables

L'évaluation de l'effort public en faveur de la ville proposée dans les « jaunes » sur la période 1994-2001 est en partie faussée par la présentation sur le même plan de dépenses définitives et de simples prêts, par définition remboursables. Il s'agit pour l'essentiel des prêts accordés par la Caisse des dépôts et consignations dont le montant était estimé en 2001 à 1,16 Md€, soit 18 % de l'effort financier global. S'il est légitime de rattacher ces concours remboursables à la politique de la ville, dans la mesure où ils sont décidés par le comité interministériel des villes et rendent possibles des opérations qui, à défaut, n'auraient pu être envisagées, il convient de ne les mentionner que pour le seul coût de la bonification d'intérêts, qui correspond effectivement à une dépense définitive. Cette confusion entre les crédits et les prêts est fréquemment observée en matière de financement de la politique de la ville.

³³ Il est rappelé que, selon l'ordonnance du 2 janvier 1959, « les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses que les ministères sont autorisés à engager pour l'exécution des investissements prévus par la loi » et que « les crédits de paiement sur opérations en capital constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes ».

Le « jaune » 2002 a, sur ce point, marqué une évolution notable quoique tardive en proposant deux présentations de l'agrégat correspondant à la contribution de la Caisse des dépôts et consignations : l'une fait apparaître le montant des prêts, l'autre, le coût réel des opérations.

3 – L'addition de crédits votés par le Parlement et de chiffrages estimatifs

Les agrégats du « jaune » ne sont pas calculés sur des bases homogènes. Alors que certains sont constitués de dotations de crédits inscrites dans des documents budgétaires et soumises au vote du Parlement, d'autres sont évalués, partiellement ou intégralement, sur la base de simples estimations, fondées sur la division forfaitaire d'enveloppes pluriannuelles par le nombre d'annuités prévues ou sur des projections faites à partir des résultats des exercices en cours ou écoulés. Ils présentent, de ce fait, une valeur plus incertaine. Dans le « jaune » 2001, les montants provenant de ce type de chiffrage s'élèvent à 3,26 Md€, soit à la moitié de l'effort global en faveur de la ville.

Si le recours à des estimations ne peut être évité pour certains financements, l'hétérogénéité des données doit cependant rester à l'esprit lorsque l'on examine l'effort global en faveur de la ville tel qu'il est présenté dans le « jaune ». Par ailleurs, il convient d'indiquer a posteriori les valeurs constatées des financements ainsi estimés. Or cette opération n'est pas toujours réalisée et, lorsqu'elle l'est, elle n'est accompagnée d'aucun commentaire permettant d'en apprécier le bien-fondé.

C – Des lacunes dans la présentation du chiffrage budgétaire

La présentation du chiffrage de la politique de la ville est incomplète et ne permet pas de s'assurer de l'exactitude des informations données.

1 – L'absence de ventilation par action des crédits des ministères

Pendant plusieurs années, de 1994 à 1999, les « jaunes » ont comporté un tableau récapitulatif des principales mesures retenues dans le calcul de la contribution financière des ministères. Ainsi, pour le ministère de l'intérieur, le « jaune » 1999 mentionnait quatre mesures : les sous-préfets ville (1,2 M€), l'ilotage (114 M€), les emplois jeunes (65 M€) et la formation à l'accueil (3 M€). Cette présentation qui ne comprenait pas de description détaillée des mesures par chapitre

budgétaire, permettait cependant de connaître l'impact financier des principales mesures évoquées ainsi que les bases sur lesquelles avait été calculé l'agrégat.

Ce tableau a disparu pour les exercices 2000 et 2001 où ne figurent plus que les montants globaux par ministère, indiqués sans justification, ce qui prive le lecteur de toute information financière détaillée pour l'agrégat le plus important du « jaune ». La DIV explique cette évolution par le fait que « le principe d'un agrégat homogène ne pouvait pas être respecté » en raison de l'hétérogénéité des informations transmises par les ministères, pour un agrégat dont le montant a pourtant été chiffré et qui a subi une forte augmentation (1,5 Md€ en 1999 ; 2,3 Md€ en 2001).

2 – Une méthode incertaine d'actualisation des données

L'analyse des « jaunes » budgétaires sur plusieurs années montre que le chiffrage correspondant à un exercice budgétaire fait généralement l'objet de modifications dans les deux « jaunes » suivants. Les variations entre les prévisions figurant dans le « jaune » initial et les chiffres définitifs sont parfois très significatives ; pour les crédits spécifiques du ministère de la ville l'augmentation a été de 24 % pour l'exercices 1995 et de 12 % pour 2000. Pour la contribution des autres ministères (agrégat A.4), les principales variations concernent les exercices 1994 (+ 12 %), 1996 (+ 37 %) et 2000 (+ 9 %). Pour 1998, les « jaunes » ont successivement annoncé 895 M€ et 1 083 M€ avant de revenir, dans le « jaune » 2000, à 1 013 M€.

En l'absence de tout commentaire sur ces modifications pourtant substantielles, plusieurs explications peuvent être avancées :

- la prise en compte de données budgétaires postérieures à l'élaboration du jaune, telles que des amendements au projet de loi de finances ou des lois de finances rectificatives ; ces éléments sont systématiquement corrigés dans les jaunes ultérieurs pour les crédits du budget de la ville ;
- la substitution du résultat de l'exécution budgétaire d'une dépense à son montant prévisionnel ;
- un changement de conception concernant le périmètre de la politique de la ville décidé par la DIV ou par les ministères, qui conduirait à prendre en compte ou à exclure certaines mesures avec un effet rétroactif ;
- la correction d'éventuelles erreurs, omissions ou approximations constatées dans les jaunes précédents.

Pour la contribution des différents ministères (hors ministère de la ville) et organismes publics, la vérification de cette actualisation est, en règle générale, impossible compte tenu de l'opacité, précédemment relevée, entourant le contenu exact des mesures prises en compte dans les agrégats.

Le cas de la contribution du ministère de l'intérieur à la politique de la ville en est une bonne illustration. Dans son rapport public 1995, la Cour relevait que « certains ministères décrivaient le contenu des actions mais n'en chiffrèrent pas le montant » et signalait le cas du ministère de l'intérieur qui indiquait le nombre d'ilotiers mais sans en isoler le coût. Depuis lors, ce chiffrage est effectué et la contribution globale de ce ministère à la politique en faveur de la ville est passée d'une prévision de 1,4 M€ pour 1995 à plus de 467 M€ pour 2001. L'augmentation très forte de cette contribution depuis 1998 n'est donc pas justifiée seulement par des mesures nouvelles ou la montée en puissance d'un dispositif existant, mais aussi par la prise en considération de mesures non comptabilisées précédemment.

Les évolutions du montant global de l'effort consacré à la politique de la ville doivent donc être considérées avec circonspection dans la mesure où elles s'expliquent parfois, et pour des montants élevés, par des variations du mode de calcul d'une année sur l'autre, mais sans qu'une explication soit apportée en règle générale.

3 – Des informations peu nombreuses sur l'exécution budgétaire

La Cour relevait également, dans son rapport public 1995, que peu d'indications étaient données sur l'exécution de la dépense des années antérieures, même lorsque le document mentionnait des exercices pour lesquels le vote de la loi de règlement était déjà intervenu au moment de la préparation du « jaune » budgétaire.

Aucune amélioration n'a été apportée sur ce point depuis lors. Les informations sur l'exécution budgétaire apparaissent sous la forme de rares tableaux ou d'éléments épars donnés par les ministères dans l'exposé de leur politique en faveur de la ville. Ces informations sont rarement accompagnées de commentaires et portent sur des exercices variables. Le manque d'informations sur la consommation des crédits est d'autant plus préjudiciable que pour plusieurs agrégats, tels que les crédits spécifiques « ville » ou les fonds structurels européens, l'écart entre prévisions et réalisations est élevé.

4 – Un chiffrage parcellaire de la politique de la ville

L'un des problèmes majeurs est le caractère très parcellaire des informations financières recueillies par la DIV, faute d'un système d'informations performant.

Les financements européens en sont une bonne illustration. Les seules informations figurant dans le « jaune » sur la contribution des fonds structurels sont des projections annuelles faites sur la base des enveloppes globales pluriannuelles accordées. La DIV ne dispose pas en revanche d'informations précises sur l'utilisation des fonds mobilisés dans le cadre des programmes communautaires, en particulier du FSE ; mais la question du suivi des financements européens est un problème général qui ne se limite pas au seul cas de la politique de la ville.

D – Des agrégats indûment majorés

Le mode de calcul de certains agrégats donne une image peu fidèle des masses financières contribuant à la politique de la ville.

1 – Le rattachement erroné de certaines contributions à celles de l'Etat

La contribution de l'Etat à la politique de la ville est anormalement majorée par la comptabilisation de deux sources de financement différentes qui représentent environ 230 M€, soit plus de 5 % de l'effort de l'Etat, sur la base des chiffres du « jaune » 2001.

a) Le fonds de solidarité des communes d'Ile-de-France (FSCRIF)

L'objectif initial du « jaune » était de réunir dans un même agrégat deux contributions relevant de la solidarité urbaine : le fonds de solidarité des communes d'Ile-de-France (FSCRIF), prélevé « à la source » sur le produit des impôts locaux et redistribué aux communes bénéficiaires, et la dotation de solidarité urbaine (DSU), qui est une composante de la dotation globale de fonctionnement. Toutefois, si ces deux contributions ont été instaurées par la même loi, la DSU est financée par le budget de l'Etat alors que le FSCRIF relève de l'effort financier des collectivités locales.

La prise en compte du FSCRIF, dont le montant s'élevait à plus de 120 M€ en 2001, dans les agrégats retraçant les différentes contributions de l'Etat est donc anormale. Son montant devrait plutôt être comptabilisé dans l'agrégat qui retrace les contributions des collectivités territoriales.

b) Le fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (FAS)³⁴

La contribution du FAS à la politique de la ville est prise en compte dans les agrégats retraçant l'effort des différents ministères (hors ministère chargé de la ville), pour un montant estimé pour 2001 à 110 M€. Si cette contribution a bien sa place dans le calcul du financement de la politique de la ville, c'est à tort qu'elle est assimilée dans le « jaune » à une contribution de l'Etat. Le FAS est en effet un établissement public, financé de surcroît, pendant la période examinée, par des contributions extérieures à l'Etat (contributions des organismes gérant le régime des prestations familiales)³⁵. La participation du FAS à la politique de la ville devrait plus logiquement figurer dans l'agrégat consacré à la participation à la politique de la ville d'organismes publics tels que la Caisse des dépôts et consignations ou l'EPARECA.

2 – Une présentation majorant l'effort financier global en faveur de la ville

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

De même, la dotation de solidarité urbaine (DSU) est prise en compte pour la totalité de son montant (500 M€ en 1999) et non pour la part relevant de communes en contrat de ville. Malgré les engagements pris par le ministère de la ville dans la réponse faite au rapport public de 1995, cette part n'est plus indiquée au regard du montant total de la DSU depuis 1998. D'autres conventions retenues pour la prise en compte de mesures qui dépassent le cadre de la politique de la ville, à laquelle elles ne contribuent qu'en partie, conduisent également à majorer optiquement l'effort en faveur de la politique de la ville³⁶.

Enfin, le « jaune » prend en compte pour la totalité de leur coût (159 M€ en 2000) certaines exonérations fiscales (impôt sur les bénéfices,

34 Devenu le fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FAS) depuis la loi du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations.

35 Depuis 2001, le FAS est budgétisé.

36 Des exemples sont indiqués dans le chapitre XI

droits de mutation), faute de pouvoir distinguer le montant qui concerne effectivement les ZRU de celui des autres zones d'aménagement du territoire qui en bénéficient (notamment les zones rurales).

Si l'effort financier en faveur des villes est largement majoré dans les exemples qui précèdent, d'autres contributions sont au contraire probablement sous-évaluées. C'est ainsi que de nombreuses mesures citées dans le « jaune » par les ministères ne font l'objet d'aucun chiffrage. De même, l'effort financier des collectivités territoriales mentionné dans le « jaune » concerne essentiellement les financements inscrits dans les contrats de ville ; une partie des crédits de droit commun concourant aux objectifs de la politique de la ville est vraisemblablement omise de ce fait.

II – Des améliorations récentes mais encore insuffisantes

A – Les tentatives de refonte du « jaune » jusqu'en 2001

La plupart des observations d'ordre méthodologique qui viennent d'être formulées avaient déjà été mentionnées dans le rapport public annuel 1995 de la Cour. La DIV s'était engagée à cette occasion à corriger la présentation du « jaune ». Mais les initiatives prises en la matière ont été partielles, tardives et pas toujours très convaincantes.

Ce n'est qu'en juin 1998 que le comité interministériel des villes (CIV) a décidé de procéder à la refonte du jaune budgétaire, de plus cette décision n'a pas été suivie d'effet pendant encore deux ans, même si des groupes de travail ont été institués dans le cadre des réflexions menées sur la réforme et la simplification des financements de la ville.

A défaut de la refonte envisagée, la DIV a tenté, au titre des exercices 2000 et 2001, de rendre le « jaune » plus synthétique. La tentative a été peu concluante : certains paragraphes ont été supprimés, sans que la structure de l'exposé par rapport aux années précédentes varie fondamentalement. Certaines parties ont été allégées à tel point qu'elles ont presque disparu ; d'autres ont été supprimées, comme celle consacrée au FSCRIF. L'importance accordée à certains ministères n'est plus, de ce fait, en rapport avec leur poids dans le financement de la politique de la ville. Le nombre de pages consacré au ministère de l'intérieur est ainsi passé de 5 en 1999 à 3 en 2000 et à

seulement une demi-page en 2001 alors que sa contribution financière est passée au cours de la même période de 183 M€ à 467 M€, soit de 5,7 % à 11,5 % de l'effort de l'Etat.

B – La présentation du « jaune » 2002

1 – Le choix d'une présentation thématique

La DIV a adopté pour le « jaune » 2002 une nouvelle approche thématique se rattachant aux orientations de la réforme de la loi organique relative aux lois de finances, visant à une définition du budget de l'Etat par missions et programmes.

Au lieu de juxtaposer les contributions des différents ministères et organismes publics, le « jaune » 2002 organise leur présentation autour des principaux axes de la politique de la ville : moyens de fonctionnement et d'animation, prévention et sécurité, lien social et services publics, renouvellement urbain, revitalisation économique. Les contributions financières des partenaires sont retracées pour chacun de ces thèmes et des sous-thèmes correspondants. Toutefois, les agrégats présentés en début de « jaune » n'ont pas été abandonnés. Les deux modes de présentation continuent donc à coexister sans qu'un lien soit marqué entre les deux parties du rapport ni que l'évolution des agrégats fasse l'objet d'explications.

Cette nouvelle présentation constitue sans conteste le signe d'une plus grande implication de la DIV dans l'élaboration du « jaune » et donne au document un contenu plus cohérent avec la dimension interministérielle de la politique menée.

2 – Progrès et lacunes méthodologiques

Outre sa présentation thématique, le « jaune » 2002 contient des innovations qui témoignent de la volonté de la DIV de prendre en compte les remarques de la Cour au cours de l'enquête. Ainsi, le calcul de l'agrégat A.1, concernant les crédits du ministère délégué à la ville, est fait en crédits de paiement et non plus en autorisations de programme ; de même la présentation de la contribution de la Caisse des dépôts et consignations est plus détaillée que précédemment et propose désormais une évaluation du coût de la bonification d'intérêts. L'incidence de ces deux changements de présentation sur le montant de l'effort global s'élève à 958 M€ pour l'exercice 2002.

Incidence du changement de présentation du jaune 2002

En M€

Exercice 2002	Avec l'ancienne présentation	Avec présentation « jaune » 2002	Ecart
Effort global en faveur de la ville	7 161,93	6 203,03	- 958,90
<i>Dont crédits spécifiques</i>	<i>538,16</i>	<i>387,24</i>	<i>- 151,92</i>
<i>Dont Caisse des dépôts et consignations – coût réel (*)</i>	<i>1 158,61</i>	<i>350,63</i>	<i>- 807,98</i>

Source : Cour des comptes

(*) Le « jaune » 2002 propose les deux présentations à travers deux variantes de l'agrégat « D », l'une mentionnant le montant global des prêts, l'autre, le coût réel des opérations.

Toutefois, de nombreux défauts méthodologiques persistent :

- le FSCRIF reste mentionné dans l'agrégat relatif à l'effort financier de l'Etat alors que la délégation interministérielle elle-même reconnaît qu'il conviendrait de l'imputer à l'agrégat retraçant l'effort des collectivités locales ; il en est de même du FAS ;
- le « jaune » ne précise pas non plus la part de la dotation de solidarité urbaine et du FSCRIF concernant des territoires prioritaires de la politique de la ville ;
- les chiffres globaux annoncés dans les agrégats ne sont pas détaillés par mesure ou par chapitre budgétaire et restent donc invérifiables ;
- les chiffres fondés sur des estimations n'ont pas été actualisés en fonction des valeurs constatées a posteriori dans le cas des financements européens et des crédits des ministères inscrits aux contrats de plan Etat-région ;
- le mode d'évaluation de la contribution des ministères à la politique de la ville reste empirique.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

En dépit des observations faites par la Cour en 1995, le « jaune » relatif à la politique de la ville n'a pas connu de réelle amélioration avant l'été 2001 pour le « jaune 2002 ». Malgré ces progrès, il reste un outil peu fiable, révélateur des faiblesses affectant la politique de la ville. 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 Etat.

Les faiblesses persistantes du « jaune » tiennent aussi à une implication insuffisante jusqu'à présent de la délégation interministérielle dans sa préparation. La DIV intervient tardivement, ce qui ne lui permet pas de corriger ou de compléter les informations données par les ministères.

Si l'élaboration d'un « jaune » dans un domaine aussi complexe que celui de la politique de la ville n'est assurément pas aisée, il constitue pour la DIV un outil de pilotage essentiel de la dimension interministérielle de la politique de la ville. Ses conditions d'élaboration devraient permettre à la délégation de définir avec chaque ministère le contenu de sa participation et les méthodes de suivi et de calcul à utiliser.

Chapitre X

Les crédits spécifiques

Les « crédits spécifiques » sont ceux que gère le ministère chargé de la ville qui ne dispose d'un budget propre que depuis 1994 ; ils sont présentés dans un fascicule budgétaire particulier depuis 1999. Selon les termes du « jaune », ces crédits doivent servir à « initier et coordonner les programmes, accompagner leur mise en œuvre et traiter les problèmes particuliers mal ou non pris en compte par les lignes budgétaires dont disposent les ministères concernés ». Cette définition indique le rôle incitatif et non substitutif des crédits du budget de la ville, qui sont essentiellement constitués de crédits d'intervention (94 % du budget initial 2001).

Présentation du budget de la ville en 2001

Chapitre budgétaire	Objet	En M€	En %
37-60	Moyens de fonctionnement des services en charge de la politique de la ville	4,6	1,3 %
37-82	Modernisation et animation	17,3	4,7 %
46-60	Intervention- subventions	266,4	72,6 %
57-71	Etudes et assistance technique	0,9	0,2 %
67-10	Subventions d'investissement	77,9	21,2 %
	Total	367,1	100 %

Source : loi de finances initiale 2001

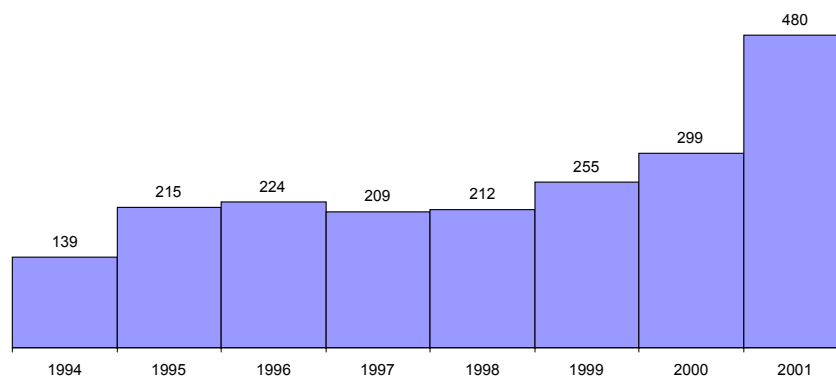
I – Des crédits en augmentation

A – Evolution des crédits spécifiques

La progression des crédits spécifiques peut être appréciée à partir de plusieurs sources d'information.

1 – Les informations données par le « jaune »

L'évolution des crédits spécifiques sur la période 1994-2001, telle qu'elle est retracée dans l'agrégat A.1 du « jaune » retraçant les « crédits spécifiques ville », est présentée dans le graphique suivant.

Evolution de l'agrégat A.1 sur la période 1994-2001 (en M€)

Source : « jaunes » 1994-2001 – Chiffres définitifs sauf 2001 (prévisions)

nb : pour l'exercice 1994, le montant figurant dans le graphique ne tient pas compte des 118 M€ d'AP correspondant au plan de relance pour la ville.

L'évolution de cet agrégat, établi à partir des lois de finances initiales et rectificatives et des transferts en cours de gestion, se caractérise par :

- une période de stabilité à environ 215 M€ entre 1995 et 1998,
- des augmentations sensibles au cours des exercices 1999 (+ 20 %) et 2000 (+ 17 %),
- une forte augmentation en 2001 où ces crédits atteignent 480 M€, soit un accroissement en un an de 60 %.

Cette dernière progression résulte notamment des moyens nouveaux affectés au cadre contractuel (contrats de ville 2000-2006, GPV et ORU) et des mesures nouvelles relatives aux adultes-relais, aux équipes emploi-insertion et au fonds de revitalisation économique (FRE).

2 – Les données budgétaires

L'examen des crédits spécifiques à partir des documents budgétaires confirme leur augmentation sur la période, mais dans des proportions plus limitées.

Crédits de paiement initiaux et crédits disponibles 1994-2000
Budget de la ville + FARIF

En M€

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	94-00
Crédits de paiements ouverts en loi de finances initiales								
Dépenses Fonctionnement	89,5	112,3	98,6	93,9	92,2	132,2	168,9	+ 89 %
Dépenses Investissement	67,3	46,6	55,4	66,7	52,2	54,8	47,2	- 30 %
Total	156,7	158,9	154	160,6	144,4	187	216,1	+ 38 %
<i>Evolution annuelle</i>		+1 %	-3 %	+4 %	-10 %	+29 %	+16 %	
Crédits de paiement disponibles								
Dépenses Fonctionnement	112,8	157,7	163	146,5	154,1	187,5	218,5	+94 %
Dépenses Investissement	218,6	200,8	205,4	180	166,8	157,5	158,4	-28 %
Total	331,4	358,6	368,4	326,5	320,9	345	376,8	+14%
<i>Evolution annuelle</i>		+8%	+3%	-11%	-2%	+8%	+9%	

Source : Cour des comptes

Précisions méthodologiques

1 - Compte tenu des évolutions des méthodes de financement et de la nomenclature, la mesure des crédits spécifiques nécessite des reclassements entre fascicules budgétaires, notamment pour intégrer les crédits du FARIF (fonds d'aménagement de la région Ile-de-France), compte d'affectation spéciale qui a été budgétisé en 2001 et dont les crédits ont été partiellement rattachés au budget de la ville.

2 - Pour déterminer les crédits de paiement disponibles au titre d'un exercice, il convient d'ajouter aux crédits votés en loi de finances initiale, les reports de l'exercice précédent (importants en matière d'investissements), les transferts réalisés en cours de gestion en provenance d'autres ministères et les crédits ouverts par les lois de finances rectificatives.

L'évolution des crédits spécifiques sur la période 1994-2000 est marquée par une augmentation globale de 38 % pour les crédits initiaux et de 14 % pour l'ensemble des crédits disponibles, compte tenu des lois

de finances rectificatives et des reports. Elle est due au quasi-doublement des crédits ordinaires alors que les crédits de paiement pour dépenses en capital ont diminué.

La progression est donc sensiblement moins marquée que dans le « jaune », du fait de la prise en compte des crédits de paiement et non des autorisations de programme comme dans l'agrégat A.1

Cette augmentation est particulièrement forte en 1999 et 2000 (respectivement +29 % et +16 % en loi de finances initiale), ce qui confirme la tendance observée à partir du «jaune».

B – Part des crédits spécifiques dans le financement de la politique de la ville

Il est important de souligner que malgré cette augmentation, les crédits spécifiques ne représentent qu'une faible part du financement de la politique de la ville. Sur ce point, seuls les agrégats indiqués par le «jaune», malgré leurs défauts déjà mentionnés, fournissent des informations. Ils montrent que les crédits spécifiques ont représenté sur la période 1994-2001 entre 8 et 15 % de l'effort financier de l'Etat en faveur de la politique de la ville et 8 % de l'effort financier global en 2001.

Poids des crédits spécifiques ville dans l'effort de l'Etat de 1994 à 2001

En M€

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Crédits spécifiques ville (A.1)	139	215	224	209	212	255	299	480
Total Etat	1 144	1 414	1 779	2 032	2 534	3 210	3 445	4 070
<i>A.1 / Total Etat</i>	<i>12 %</i>	<i>15 %</i>	<i>13 %</i>	<i>10 %</i>	<i>8 %</i>	<i>8 %</i>	<i>9 %</i>	<i>12 %</i>

Source : « jaunes » 1994-2001

Les crédits spécifiques sont très inférieurs aux crédits des autres ministères mobilisés au titre de la politique de la ville, ce qui est au demeurant cohérent avec le fait que la politique de la ville doit être incitative et non substitutive.

II – Des crédits insuffisamment utilisés

A – Les taux d'utilisation des crédits de paiement

Le tableau suivant présente les taux d'utilisation des crédits spécifiques sur la période 1994-2000, à périmètre constant, c'est-à-dire en incluant la contribution du FARIF.

Taux d'utilisation des crédits spécifiques

En M€

Dépenses *	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Fonctionnement	103	150	145	140	149	178	178
<i>Taux d'utilisation</i>	<i>91,2 %</i>	<i>94,9 %</i>	<i>89,2 %</i>	<i>95,7 %</i>	<i>96,7 %</i>	<i>95 %</i>	<i>81,5 %</i>
Investissement	110	105	95	68	64	64	76
<i>Taux d'utilisation</i>	<i>50,4 %</i>	<i>52,4 %</i>	<i>45,9 %</i>	<i>37,8 %</i>	<i>38,5 %</i>	<i>40,8 %</i>	<i>47,8 %</i>
Total	213	255	240	208	213	242	254
<i>Taux d'utilisation</i>	<i>64,3 %</i>	<i>71,1 %</i>	<i>65,1 %</i>	<i>63,8 %</i>	<i>66,4 %</i>	<i>70,3 %</i>	<i>67,3 %</i>

Source : Cour des comptes

* dépenses nettes des rétablissements de crédits

Le taux d'utilisation des crédits est satisfaisant pour les dépenses ordinaires, malgré un fléchissement sensible en 2000 dû à l'ouverture en loi de finances rectificative du 13 juillet 2000, de dotations pour de nouvelles procédures que les services déconcentrés n'étaient pas en situation d'employer avant la fin de l'exercice (FRE et adultes-relais notamment). En revanche, les taux d'utilisation sont très faibles en matière d'investissements. Dans ce dernier cas, ils dépassent rarement 50 % des crédits de paiement disponibles.

B – Taux d'affectation des autorisations de programme

Le tableau suivant fait apparaître les difficultés rencontrées également par le ministère pour utiliser la totalité des AP ouvertes annuellement.

Affectation des autorisations de programme par le ministère*En M€*

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ouvertures nettes annuelles d'AP *	146	36,1	75,7	60,3	62,5	55,4	92,1
AP disponibles	157,5	39,5	78,2	70,2	74,6	78,6	109,3
AP non affectée	1,1	2,5	9,8	12,1	23,1	17	24,7
<i>En %</i>	<i>0,7 %</i>	<i>6,3 %</i>	<i>12,5 %</i>	<i>17,3 %</i>	<i>31 %</i>	<i>21,6 %</i>	<i>22,6 %</i>

*Source : Cour des comptes*** L'importance des AP ouvertes en 1994 s'explique par le plan de relance, en 2000 par l'intégration du FARIF et la création du fonds de revitalisation économique.*

Sur la période 1994-2000, les autorisations de programme disponibles ont toujours été supérieures à la capacité du ministère à les utiliser. Très marginale en 1994 et 1995, cette situation n'a depuis lors cessé de prendre de l'ampleur ; les autorisations restant à affecter représentaient environ 22 % des AP disponibles en 1999 et 2000³⁷.

Ce phénomène de sous-utilisation des AP est aggravé par les difficultés rencontrées par la délégation interministérielle pour assurer leur suivi, du fait de leur très forte déconcentration et de la faiblesse des outils de gestion disponibles. Ceci a contribué à l'accumulation à l'échelon local d'AP « dormantes ». Ainsi, à la fin de l'exercice 2000, la comptabilité spéciale des investissements faisait apparaître à l'échelon régional un stock d'AP restant à subdéléguer d'un montant de 16 M€ et un stock d'autorisations subdélégées restant à affecter de 48,9 M€.

Malgré un effort notable fait en 1999 pour identifier des AP « dormantes », notamment dans les dix régions les plus concernées par ce phénomène, ce qui a conduit à une annulation de 7,62 M€ en décembre 1999, la DIV ne maîtrise pas encore la gestion des autorisations de programme du budget de la ville dont le montant depuis plusieurs années est très supérieur à ses capacités d'utilisation.

³⁷ En 2000, le montant constaté tient pour partie à des AP ouvertes en fin d'année.

III – Une gestion compliquée malgré des efforts de simplification

A – Les efforts de simplification des procédures financières

Deux exemples démontrent une réelle volonté de simplification de certaines procédures.

1 – La création du fonds interministériel pour la ville (FIV)

La création du FIV, en 1995, a permis de regrouper, sur le budget du ministère 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. Cependant, le FIV continuait à être alimenté en partie par des transferts en provenance de plusieurs ministères réalisés en cours de gestion.

Un nouveau progrès a été réalisé en 2000 : les crédits de quatre ministères - Emploi et solidarité (17,4 M€ en 2000), Jeunesse et sports (5 M€), Aménagement du territoire et environnement (2,4 M€) et Justice (0,3 M€) - ont été inscrits, dès la loi de finances initiale, sur le budget de la ville pour un montant total de 25,3 M€. A cette occasion, le fonds interministériel pour la ville a été rebaptisé « fonds d'intervention pour la ville ». Cette mesure n'a toutefois pas concerné les transferts en provenance du ministère de la culture (9,1 M€), pour lesquels la procédure ancienne reste en vigueur.

En outre, le budget de la ville continue à recevoir des transferts de crédits en cours de gestion en provenance de quatre ministères, d'un montant d'environ 3,05 M€ pour le financement des opérations « ville, vie, vacances ». Ces transferts, systématiquement réalisés chaque année, pourraient également être supprimés.

2 – La budgétisation du Fonds d'aménagement de la région Ile-de-France (FARIF)

Le FARIF, qui jouait un rôle important dans la politique de la ville à travers deux de ses chapitres était, depuis sa création en 1989, un compte d'affectation spéciale financé par la taxe sur les bureaux en Ile-de-France. Ses crédits relevant de la politique de la ville représentaient environ 32,6 M€ en 1999.

En 2000, ce compte d'affectation spéciale a été supprimé et les deux chapitres précités ont été intégrés au budget de la ville, au chapitre 46-60 pour les dépenses d'intervention et au chapitre 67-10 pour les dépenses d'investissement. Cette mesure met fin aux spécificités du financement de la politique de la ville en Ile-de-France.

B – Les modalités de gestion des crédits spécifiques

En dépit d'une volonté affirmée de simplification et de réalisations d'ailleurs significatives, la gestion des crédits spécifiques est rendue malaisée par l'augmentation du nombre de mesures ou de dispositifs spécifiques et leur relative instabilité.

1 – Une nomenclature en permanente évolution

Les changements de nomenclature très fréquents ne font souvent que prendre en compte les mesures nouvelles concernant la politique de la ville. Le budget 2000 illustre ce constat ; la création de nouvelles actions de soutien à l'activité économique s'est traduite par la création de trois articles : deux au chapitre 46-60 pour le programme adultes-relais et la section de fonctionnement du fonds de revitalisation économique, un au chapitre 67-10 pour la section d'investissement du même fonds. Le même exercice a vu, en outre, l'apparition dans la nomenclature budgétaire des nouveaux dispositifs contractuels pour la période 2000-2006, en particulier les GPV et les ORU.

Le contrôle des pièces comptables de l'exercice 1999 dans plusieurs départements a permis de constater les difficultés pratiques de mise en œuvre de cette nomenclature, notamment sur le chapitre d'intervention 46-60. Il a fait apparaître à de multiples reprises que des subventions portant sur des projets de même nature étaient imputées sur des articles différents, ce qui confirme l'ambiguïté de l'intitulé de certains articles.

2 – Des crédits en grande partie déconcentrés

Les crédits spécifiques sont en majeure partie déconcentrés, cette particularité ne facilitant pas le suivi de leur emploi par la DIV.

Taux de déconcentration des crédits du ministère de la ville en 1999

Types de crédits	Montant (en M€)	Taux de déconcentration
Dépenses ordinaires des services (chapitres 37-60 et 37-82)	16,2	73 %
Subventions du titre IV (chapitre 46-60)	709,4	97 %
Dépenses d'investissement des services (chapitre 55-71)	2	72 %
Subventions d'investissement (chapitre 67-10)	47,9	100 %

Source : Cour des comptes

L'utilisation de ces crédits au plan local donne lieu à une multiplicité d'opérations, souvent de faible montant, dont les bénéficiaires sont également très nombreux. Ainsi, en 1999, pour les quatre régions et les six départements contrôlés par la Cour, environ 4 250 opérations ont été dénombrées sur le chapitre d'intervention 46-60 pour 36,8 M€, soit une moyenne de 8 635 € par mandat de dépense.

3 – Des engagements pluriannuels

La politique de la ville s'appuie sur des procédures contractuelles (contrats de ville notamment) pour lesquelles les principaux partenaires, à commencer par l'Etat, s'engagent sur des enveloppes financières pluriannuelles.

Pour la période 1994-1998, le ministère chargé de la ville s'était engagé sur une enveloppe globale de crédits garantis dans le cadre des contrats de plan Etat-région (CPER) de 542,2 M€. Ces engagements s'accompagnaient de ceux de quelques ministères et des régions. Si le suivi des engagements des autres ministères au titre de la politique de la ville a posé des problèmes, la DIV a pu présenter un bilan précis de ses propres engagements. Ceux-ci s'élèvent à 617,5 M€, soit un montant supérieur de 14 % aux engagements initiaux, écart essentiellement dû à une prolongation d'un an des contrats de plan qui a conduit à des délégations complémentaires en 1999 (110,6 M€).

Le système d'engagements pluriannuels sur crédits spécifiques s'est compliqué pour la période 2000-2006. A côté des enveloppes garanties au titre du financement des contrats de ville par les contrats de plan, soit 1 250 M€, le CIV du 2 septembre 1999 a aussi prévu une enveloppe de crédits garantis hors contrat de plan pour les contrats de ville d'un montant de 104,5 M€. A ces deux types d'engagements s'est ajoutée une enveloppe complémentaire de 0,76 Md€ pour le programme de renouvellement urbain (GPV et ORU) adopté par le CIV du 14 décembre 1999.

Cette multiplication d'annonces de financements pluriannuels ne simplifie pas la gestion des crédits spécifiques ni, à un degré moindre, celle des crédits d'autres ministères. Elle présente deux inconvénients notables. Le premier est que l'enveloppe de 104,5 M€ pour les contrats de ville n'est pas considérée par la direction du budget comme présentant un caractère d'engagement pluriannuel garanti comme celle des contrats de plan. Le second est que le financement des GPV et des ORU s'effectue partiellement hors contrat de plan et qu'une distinction est ainsi créée entre les nouveaux sites GPV ou ORU et les anciens sites GPU, qui continuent à bénéficier d'enveloppes contractualisées aux CPER.

Ces éléments constituent des difficultés supplémentaires pour la gestion et le suivi des crédits de la politique de la ville, notamment pour les services déconcentrés. La logique budgétaire des systèmes de contractualisation plus ou moins bien coordonnés que l'Etat a échafaudés au fil du temps est de moins en moins apparente.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les dotations financières du ministère chargé de la ville ont été augmentées sur la période 1994-2001. Elles restent cependant limitées par rapport aux moyens mis en œuvre par l'ensemble des autres ministères au titre de la politique de la ville. Cette situation est au demeurant conforme à l'objectif assigné aux crédits spécifiques qui est de faciliter les initiatives et d'assurer des financements particuliers avant le relais des principaux partenaires. Toutefois, un taux d'utilisation insuffisant des crédits ouverts et des autorisations de programme accordées limite de surcroît leur impact réel.

En dépit d'incontestables efforts de simplification, la gestion des crédits spécifiques reste caractérisée par une grande complexité, accentuée par un fort taux de déconcentration et un émiettement des dépenses, d'un montant souvent limité. Une plus grande stabilité et un effort de clarté dans la nomenclature sont nécessaires.

Chapitre XI

Les crédits inscrits à d'autres budgets

I – Une notion mal définie : « les crédits de droit commun »

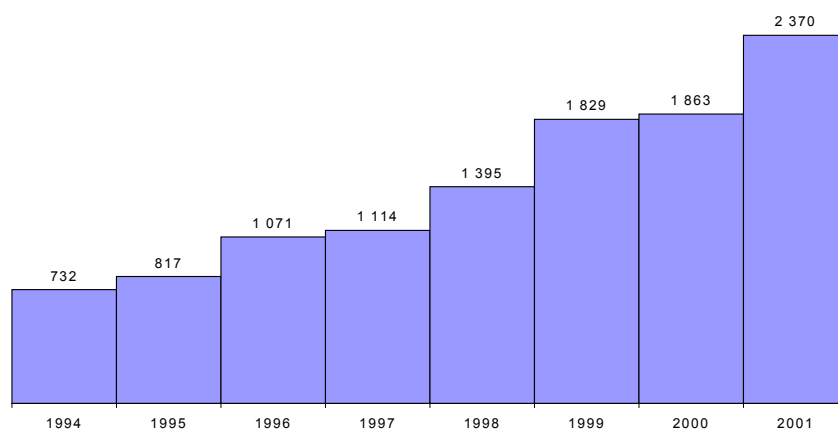
Les crédits affectés à la politique de la ville par les ministères autres que celui qui est directement en charge de cette politique sont généralement qualifiés de « crédits de droit commun ». Mais, compte tenu de la diversité du champ d'intervention de la politique de la ville, à la fois géographique et thématique, cette définition n'est plus suffisante pour permettre une mesure incontestable de ces crédits.

Les analyses qui suivent portent uniquement sur les crédits de l'Etat, mais les problèmes relatifs à l'identification, à la mesure, voire à la mobilisation des crédits de droit commun peuvent, en grande partie, être transposés aux collectivités territoriales.

A – Une contribution en croissance

Si les agrégats du « jaune » budgétaire représentant l'effort des ministères en faveur de la ville ne sont pas d'une grande fiabilité, ils proposent néanmoins des ordres de grandeur.

Evolution de la contribution des ministères (hors budget de la ville) sur la période 1994-2001 (en M€)



Source : « jaunes » budgétaires 1994-2001 - Agrégats A2 à A4

Ce graphique met en évidence le poids, déjà souligné, des crédits de droit commun dans l'effort de l'Etat, qui est très supérieur à celui des crédits spécifiques. Ainsi en 2001, le ratio était de un pour cinq. Il montre

également la croissance soutenue de ces crédits, qui passent de 732 M€ en 1994 à 2 370 M€ en 2001.

Mais il est difficile de faire la part, dans cette évolution, de ce qui relève de la montée en puissance des moyens financiers affectés à la politique de la ville, de l'évolution des conventions de comptabilisation des crédits de droit commun dans le « jaune » et de l'extension progressive du champ d'intervention de la politique de la ville.

B – Des méthodes d'évaluation imprécises

1 – Fiabilité des sources d'informations disponibles

Dans le rapport public de 1995, la Cour des comptes avait déjà mis en évidence des lacunes dans le calcul de la contribution des ministères. Elle concluait que « faute d'avoir défini clairement les priorités et les critères, il était difficile de présenter de manière exhaustive les aspects financiers de la politique de la ville ».

A défaut de définir des critères comme le souhaitait la Cour, la DIV a choisi en 1996 d'identifier chacune des formes d'intervention des ministères en faveur de la ville et de les mesurer dans trois agrégats distincts indiquant :

- les engagements financiers pris dans le cadre des contrats de plan Etat-région (CPER),
- le financement des contrats de ville tel qu'il apparaît, en principe, dans leurs annexes financières,
- les actions générales conduites par les administrations centrales en faveur de la ville.

A cet effet, elle a utilisé des informations provenant de deux sources : les administrations centrales et les préfectures. Mais cette méthode n'a pas donné de résultats concluants, cet échec mettant en lumière deux problèmes méthodologiques :

- Une insuffisante analyse du champ couvert par chaque agrégat a conduit à des doubles comptabilisations ou à l'absence de comptabilisation de certaines mesures. Faute d'analyse précise par la DIV, la combinaison des sources d'informations locales (préfectures) et nationales (ministères) apparaît pour le moins incertaine et empirique. Ainsi, de 1996 à 2000, ces deux sources d'informations ont été présentées dans deux agrégats distincts mais des doubles comptabilisations ont été mises en évidence. Aussi depuis 2001 contribuent-elles à l'établissement

du même agrégat : la DIV retient à titre principal les informations provenant des administrations centrales, à titre accessoire celles provenant des contrats de ville lorsque les premières paraissent manifestement sous-estimées.

- En l'absence déjà signalée d'un système d'informations dédié à la politique de la ville, le recueil des données par les préfetures et leur consolidation par la DIV reposent sur des opérations manuelles qui comportent des risques d'erreurs, notamment lorsque les délais sont contraints.

A l'absence de critères d'identification des actions des ministères à la politique de la ville s'ajoute ainsi le problème du niveau auquel doit s'apprécier cette contribution. Le système de mesure étant encore insuffisant à l'échelon déconcentré, l'évaluation de la contribution des ministères s'effectue de manière globale à partir des données transmises à la DIV par les administrations centrales. Cette situation ne peut être considérée comme satisfaisante.

2 – Des chiffrages contestables

Montant par ministère des contributions à la politique de la ville

« hors crédits contractualisés »

Ministères	1994		2001	
	En M€	En %	En M€	En %
Equipement / logement / transport	43,6	11,9 %	54,4	2,5 %
Culture	0,5	0,1 %	7,2	0,3 %
Intérieur	22,0	6,0 %	467,8	21,3 %
Aménagement du territoire / environnement	39,6	10,8 %	4,2	0,2 %
Education	107,5	29,3 %	533,0	24,3 %
Jeunesse et sports	2,3	0,6 %	19,5	0,9 %
DOM-TOM	8,0	2,2 %	47,0	2,1 %
Emploi et solidarité	129,9	35,4 %	938,3	42,8 %
Justice	10,3	2,8 %	46,3	2,1 %
Fonction Publique	0,6	0,2 %	9,9	0,5 %
Défense	2,3	0,6 %	63,6	2,9 %
Affaires étrangères / Coopération	0,3	0,1 %	0,4	0,0 %
TOTAL *	367,0	100 %	2 191,7	100 %

Source : « jaunes » budgétaires

* Ce total diffère de l'agrégat A4 car ce dernier prend également en compte le montant du FAS et du FISAC.

Ce tableau fait apparaître la diversité des ministères concernés, le montant très élevé de certaines contributions et des évolutions parfois surprenantes entre 1994 et 2001. L'examen des conditions d'évaluation de certaines mesures, parmi les plus importantes, montre les limites de cet exercice.

Plusieurs politiques dépassant le cadre de la politique de la ville et ne concourant que dans une certaine mesure à ses objectifs sont comptabilisées de manière contestable. Ainsi, l'intégralité des crédits affectés par l'Etat au financement du fonctionnement des missions locales et des permanences d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes (PAIO), soit 63 M€ en 1999, est comptabilisée alors que les zones d'intervention de ces organismes excèdent de beaucoup la géographie prioritaire de la politique de la ville. En ce qui concerne la lutte contre la drogue, les montants pris en considération, soit 108 M€ en 1999, correspondent à l'essentiel des crédits alloués à cette action alors que les problèmes liés à la drogue ne sont pas circonscrits aux quartiers concernés par la politique de la ville.

Enfin, bien que la présentation des emplois jeunes dans les « jaunes » 1999 à 2001 soit particulièrement confuse, il apparaît que cette mesure est imputée à la politique de la ville sur la base de 20 % de son coût total, ce qui était l'objectif fixé par le CIV du 30 juin 1998 pour les embauches de jeunes issus des quartiers relevant de la politique de la ville et pour des activités réalisées au sein de ces quartiers. Comme le pourcentage constaté est inférieur à 10 %, l'évaluation faite dans le « jaune » 1999 (648 M€) devrait être divisée par deux.

La prise en compte des crédits ZEP, qui étaient évalués dans le « jaune » 1999 à 307 M€, illustre également la difficulté de définir les contours de la politique de la ville en l'absence de critères bien définis. Si l'on utilise un critère géographique pour définir la politique de la ville au travers de la « géographie prioritaire », les mesures prises au titre des ZEP ne doivent être comptabilisées que dans les zones d'application de la politique de la ville. Il n'y a pas, en effet, adéquation entre les ZEP et la géographie prioritaire de la politique de la ville, les critères retenus par le ministère de l'éducation nationale pouvant différer de ceux de la géographie prioritaire de la politique de la ville. Le « jaune » prend pourtant en compte les mesures ZEP pour la totalité de leur montant, assimilant ainsi la politique d'éducation prioritaire à une composante de la politique de la ville, ce qui ajoute un zonage supplémentaire à une géographie prioritaire, déjà complexe.

En revanche, le calcul du coût de ce dispositif ne porte, à juste titre, que sur ce qui peut être analysé comme un surcoût par rapport aux actions courantes de l'éducation nationale : postes supplémentaires liés à

un ratio enseignants/élèves plus élevé que la moyenne, crédits et indemnités supplémentaires pour les enseignants. Cette démarche suppose toutefois d'avoir défini au préalable le montant des crédits « normalement » affectés aux différentes politiques publiques.

Ces exemples montrent à la fois la difficulté d'évaluer la contribution des ministères et l'absence actuelle de méthode bien arrêtée, chaque ministère définissant ses propres critères.

C – L'absence de bilan financier complet des dispositifs de la politique de la ville

La principale conséquence de la faiblesse du système de mesure des crédits de droit commun des ministères est l'impossibilité d'établir localement et nationalement un bilan complet des dispositifs contractuels de la période 1994-1999.

Les enquêtes effectuées sur les sept sites retenus puis auprès de la DIV ont fait apparaître de graves lacunes dans le suivi financier des principaux dispositifs, les contrats de ville et les GPU.

Au plan local, deux problèmes principaux ont été constatés. Le premier est l'absence d'homogénéité des documents de suivi financier. Elle tient à la diversité des documents détenus par les différentes parties prenantes, aux types de financements comptabilisés en l'absence de définition précise des crédits de droit commun en particulier, aux périodes considérées et à la date d'élaboration du document, aux éventuelles conventions de prise en compte des crédits (crédits exprimés en autorisations de programmes ou en crédits de paiement). Le second problème est la faiblesse des informations disponibles sur les crédits de droit commun. La contribution des divers ministères, selon les sites et les bilans financiers, est prise en compte ou non et pour des montants extrêmement variables.

L'absence d'homogénéité des documents de suivi financier pour un même site et, a fortiori, entre les nombreux territoires d'application de la politique de la ville et leur caractère parcellaire rendent vaine toute consolidation à l'échelle nationale. Ainsi, la DIV ne possède aucun état récapitulatif des crédits de droit commun déployés par l'Etat sur les sites en contrat de ville ou en GPU durant la période 1994-1999.

Le bilan financier des grands projets urbains, par exemple, porte exclusivement sur des crédits spécifiques « ville » et ne rend pas compte de l'exécution des engagements pris au titre des GPU par d'autres ministères, alors même qu'ils portaient sur des montants élevés comme en

matière de logement (204,5 M€). Or il n'y avait qu'une quinzaine de GPU et au sein de la DIV une équipe spécifique leur était dédiée qui aurait dû assurer leur suivi financier global.

Si des mesures ne sont pas prises rapidement, la même situation risque de se reproduire pour la période 2000-2006, compte tenu de la multiplication des procédures, qu'il s'agisse des contrats de ville, de la cinquantaine de grands projets de ville ou de la soixantaine d'opérations de renouvellement urbain.

II – Une mobilisation insuffisante des crédits de droit commun

L'enquête a fait apparaître des effets de substitution de crédits spécifiques aux crédits de droit commun et une mobilisation encore insuffisante de ces derniers.

A – Des effets de substitution

Bien que la politique de la ville ait été conçue comme une politique essentiellement incitative, le risque existe qu'il y ait des phénomènes de substitution, d'autant plus que son domaine d'intervention s'élargit et que les crédits dont elle dispose augmentent. Le contrôle des pièces de dépenses a conduit à constater que, dans de nombreux cas, le bien-fondé du financement par des crédits ville n'est pas établi.

1 – Dépenses de fonctionnement des administrations

A l'échelon local, les crédits du chapitre 37-82, « dépenses de modernisation et d'animation de la politique de la ville », sont parfois utilisés pour financer des opérations dont le lien avec la politique de la ville apparaît ténu, comme le montrent les exemples suivants :

- dans le Rhône : achat d'équipements individuels pour une brigade VTT (vélos, vêtements, matraques...) et d'un vidéoprojecteur pour la brigade de prévention de la délinquance juvénile ;
- dans les Yvelines, achats de matériels informatiques, audiovisuels ou de mobiliers destinés à des commissariats, la direction départementale de la sécurité publiques services de police, des maisons d'arrêt ; achats de livres, abonnements,

logiciels et matériels éducatifs, cartes et atlas, matériel audiovisuel et photocopieurs, mobilier, fournitures pour jardinage, matériels de bricolage, petits équipements sportifs, matériel informatique, VTT ;

- dans le Nord, réfection de la signalétique dans les bureaux d'une DDASS à la cité administrative, dépense pour « l'accueil des RMistes et divers prestataires à l'aide sociale ainsi que diverses associations » dans les locaux de la DDASS, archivage des dossiers RMI sur CD Rom ; réalisation d'une plaquette sur l'action de l'Etat alors que la politique de la ville n'est que l'un des 10 thèmes de cette plaquette.

Le caractère injustifié de la prise en charge de certaines de ces opérations sur des crédits de la ville plutôt que sur les crédits de fonctionnement des administrations concernées est évident. D'autres font ressortir des problèmes de frontière entre crédits de droit commun et crédits spécifiques.

2 – Subventions

En principe, les crédits de la politique de la ville doivent être utilisés pour financer des opérations expérimentales ou innovantes qui ont vocation, en cas de succès, à être financées par des crédits de droit commun. Dans la pratique, la part des subventions qui sont reconduites d'année en année est très élevée.

Quelques exemples peuvent ici encore être cités. Dans le Nord, des crédits de la politique de la ville sont utilisés pour financer des opérations relevant des crédits de la DDASS, sur des sites qui, parfois, ne relèvent même pas de cette politique. A Marseille, les crédits spécifiques ont été utilisés, en substitution aux financements « classiques » destinés aux transports scolaires, pour la prise en charge de la desserte de la cité des Créneaux : une subvention de 20 450 € a été versée à la régie des transports marseillais à cet effet. Dans le département du Rhône, d'autres exemples ont été observés, comme une subvention accordée à une mission locale en vue de son informatisation.

D'une manière générale, de nombreuses subventions sont versées à des associations dont l'action dans le domaine de la justice ou de l'administration pénitentiaire (accueil de familles de détenus, réinsertion d'anciens détenus, par exemple) ne relève pas spécifiquement de la politique de la ville : les crédits spécifiques se substituent alors à ceux de services disposant de moyens plus limités.

Les maisons de la justice et du droit (MJD) illustrent également ce phénomène de substitution. Jusqu'à une période récente, leur financement a reposé essentiellement sur les crédits spécifiques de la DIV et des collectivités locales, alors que ces dernières n'ont aucune compétence propre dans ce domaine. Depuis l'intégration des MJD dans le code de l'organisation judiciaire en 1998, leur financement fait progressivement une place plus grande aux crédits ordinaires du ministère de la justice.

3 – Conséquence des imprécisions dans la définition de la politique de la ville

Si le bien-fondé du financement par les crédits spécifiques de nombreuses actions est souvent discutable, c'est essentiellement parce que la définition des actions que peut financer la politique de la ville est trop vague. Pour pallier ce défaut, la DIV diffuse chaque année des circulaires détaillées sur l'utilisation des crédits, cherchant à répondre ainsi aux interrogations des services déconcentrés. Mais, ne pouvant être exhaustives, ces directives annuelles successives, qui ne sont pas toujours en parfaite continuité, ne font souvent qu'entretenir la confusion.

Les administrations expliquent fréquemment ces financements discutables par le fait que les bénéficiaires viennent des quartiers prioritaires ou que l'opération concernée s'y déroule. De tels arguments conduiraient à financer sur les crédits spécifiques toutes les interventions de l'Etat dans les quartiers prioritaires, ce qui n'est pas l'objet de la politique de la ville. La logique de la « discrimination positive » en faveur des quartiers prioritaires, justifiée par leur dégradation et la situation fragile d'une grande partie de leurs habitants, devrait conduire à n'utiliser les crédits spécifiques que pour financer des opérations « supplémentaires » par rapport à ce que l'Etat finance dans les autres quartiers. Elle suppose que l'on puisse s'assurer de la bonne répartition des crédits de droit commun avant d'utiliser des crédits spécifiques.

B – Le rôle des crédits de droit commun dans la politique de la ville

1 – L'absence de mesure de la mobilisation des crédits de droit commun

a) Les directives nationales

La combinaison de crédits spécifiques et de crédits de droit commun implique que ces derniers financent les actions de l'Etat sur les quartiers sensibles, au minimum dans la même proportion que dans les autres zones. La DIV rappelle d'ailleurs, dans ses directives financières, l'importance des crédits de droit commun déployés par les ministères en faveur de la ville. Or elle ne s'est jamais donné les moyens de s'assurer sur le terrain de leur mobilisation effective, alors que l'accroissement des crédits spécifiques et le développement des procédures spécifiques dans des champs d'intervention relevant d'autres ministères ne peuvent qu'aggraver les risques de substitution.

Les directives données par le ministère chargé de la ville sont insuffisamment précises. Ainsi, la circulaire du 3 août 2000 relative aux règles d'utilisation des crédits concourant à la politique de la ville suggère de traiter la question de la mobilisation des crédits « en inscrivant régulièrement cette question à l'ordre du jour des réunions du collège des chefs de services déconcentrés ». Elle recommande de pouvoir faire état « à l'aide d'indicateurs simples [...] d'une répartition des crédits de droit commun en rapport avec la répartition de la population dans l'ensemble des territoires communaux [...] afin de mesurer de façon précise l'éventuelle substitution entre crédits spécifiques et crédits de droit commun et d'en corriger les effets ». Mais aucun exemple ni aucun indicateur ne sont donnés et la référence à la population est trop simpliste pour être généralisée.

b) Des initiatives locales

Les enquêtes sur les sites ont montré que les crédits de droit commun ne font l'objet d'aucun contrôle systématique permettant de vérifier que l'utilisation des crédits spécifiques à la politique de la ville est bien justifiée. Mais des initiatives locales intéressantes ont été observées.

Une étude menée dans le département des Yvelines pour les exercices 1996-1998 a ainsi fait apparaître pour les crédits « jeunesse et

sports » un financement des villes en contrat de ville sensiblement inférieur à celui des autres villes et en forte diminution. A la suite de cette étude, la direction départementale concernée a mis au point des indicateurs de la mobilisation de ses crédits sur les sites prioritaires.

Dans le département du Rhône, la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) s'efforce de se donner les moyens de s'assurer que les mesures en faveur de l'emploi et de l'insertion profitent de manière équitable aux populations des quartiers sensibles. Cet exercice est difficile car les instruments de suivi de ces politiques ne permettent pas, en général, d'élaborer des statistiques sur l'origine géographique des populations concernées. Les dispositifs mis en place permettent souvent de suivre les organismes bénéficiaires, c'est-à-dire les employeurs ou les organismes de formation mais pas les bénéficiaires « finaux ». Quant à l'ANPE, elle ne suit pas la situation des demandeurs d'emploi par quartier mais par commune. Un effort particulier a été fait en matière d'emplois-jeunes depuis 1998 avec le CNASEA³⁸ qui a mis au point, au niveau national, un logiciel permettant de déterminer si les bénéficiaires habitent dans une ZUS (au niveau de la rue, mais pas du numéro dans la rue). L'utilisation par la DDTEFP, sous forme papier, de ces informations reste artisanale.

Dans les Yvelines, une réunion des services déconcentrés de l'Etat et des chefs de projets a été organisée à la fin de l'année 2001 « afin d'assurer une meilleure transparence et information sur l'intervention des crédits de droit commun prévus pour la campagne 2002 ». Dans le même sens, le préfet des Bouches-du-Rhône devrait disposer au début de l'année 2002 « d'un ensemble d'indicateurs chiffrés fondés non sur le taux de consommation des crédits mais sur une approche concrète permettant de s'engager vers une démarche visant à définir des obligations de résultats et non seulement de moyens ».

c) Les difficultés de l'exercice

La mesure de la mobilisation des crédits de droit commun à l'échelon local n'est pas un exercice aisé.

La première difficulté tient au fait que la plupart des politiques de l'Etat ne sont pas territorialisées ; les actions menées sont rarement repérables avec une adresse qui permette de faire des comparaisons entre zones.

38 Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles

Une deuxième difficulté réside dans le choix des indicateurs pertinents pour mettre en évidence les éventuelles discriminations négatives. Dans le cas du logement, par exemple, les quartiers prioritaires bénéficient de crédits du budget du logement proportionnellement plus élevés que les autres quartiers, mais ils comptent une proportion très forte de logements sociaux qui justifie cet écart, même en l'absence de discrimination positive.

Pour simplifier cet exercice et le rendre plus efficace, il faudrait que les partenaires précisent dans les contrats de ville l'ensemble des actions que chacun souhaite mener en faveur de la politique de la ville, qu'elles soient financées sur des crédits spécifiques ou sur des crédits ordinaires de leurs politiques de droit commun, alors que les contrats de ville actuels sont centrés sur les opérations cofinancées sur les crédits spécifiques de chaque signataire.

2 – Le poids des politiques de droit commun

Les crédits spécifiques et les crédits des politiques de droit commun faisant l'objet de contractualisation dans les contrats de ville ou les GPV ne représentent qu'une très faible proportion des financements de l'Etat sur les zones relevant de la géographie prioritaire de la politique de la ville, notamment pour les infrastructures de transport ou le logement.

De même en matière d'emploi, alors que dans le département du Rhône, les crédits du budget de l'emploi affectés à des opérations programmées dans le cadre des contrats de ville étaient estimés pour l'exercice 2000 à 6,78 M€, le montant des dépenses faites par l'Etat chaque année en faveur de l'emploi dans l'agglomération lyonnaise est de l'ordre de 150 M€. Par exemple, de nombreuses actions créées ou développées grâce aux emplois jeunes ne font pas partie des opérations programmées, et de nombreux emplois aidés ne relèvent pas d'actions retenues dans les contrats de ville. Il en va de même pour les demandeurs d'emploi aidés dans la création de leur entreprise ou pour les crédits du programme TRACE (trajet d'accès à l'emploi). On mesure l'importance de la bonne mobilisation de ces crédits, au regard du montant des crédits concernés par le contrat de ville.

Les crédits de la politique de l'emploi sur le site de Marseille étaient, de même, estimés en 2000 à 158 M€, qui peuvent être rapprochés des 0,3 M€ de crédits spécifiques inscrits au volet « emploi, développement économique et formation » du contrat de ville. Les « publics cibles » de la politique de l'emploi et les populations des quartiers prioritaires se recouvrent très largement. Ces « publics cibles » sont, en effet, les jeunes en difficulté, les chômeurs de longue et très

longue durée et les bénéficiaires du RMI. Ces publics étant particulièrement nombreux dans les quartiers défavorisés, les actions conduites en matière d'emploi concourent à la poursuite des objectifs de la politique de la ville, ce qui a permis, à Marseille, de constater une évolution favorable de l'emploi depuis le printemps 1999 dans les territoires de la politique de la ville, en particulier dans le 15^{ème} arrondissement. Cette amélioration est, certes, imputable pour une large part à la reprise économique. Mais elle ne toucherait sans doute pas de la même manière les publics des quartiers défavorisés si la politique de l'emploi, s'ajoutant au dispositif ZUS-ZRU-ZFU, n'avait pas pris en compte les priorités de la politique de la ville.

————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

Alors que, compte tenu des montants en cause, la priorité devrait être donnée à la bonne utilisation des crédits de droit commun, les efforts, au cours de la dernière période, ont porté essentiellement sur les modalités de distribution, de suivi et d'évaluation des financements spécifiques imputés au budget de la ville, en principe destinés qu'à combler des lacunes ponctuelles ou à financer des opérations innovantes.

La vocation interministérielle de la politique de la ville devrait conduire ses responsables à veiller prioritairement à ce que les politiques de droit commun soient correctement mises en œuvre au regard des objectifs prioritaires de l'Etat en ce domaine. La faiblesse actuelle des moyens d'identification et de mesure de la participation des crédits de droit commun des ministères à la politique de la ville ne permet pas à la délégation interministérielle à la ville d'assurer pleinement cette mission, ardue mais fondamentale.

Il apparaît donc essentiel que soient définis, pour chaque politique sectorielle, des objectifs, une méthode et des indicateurs permettant de vérifier sa bonne application par rapport aux orientations de la politique de la ville, et surtout que l'ensemble des partenaires adoptent la même définition des crédits de droit commun et des crédits spécifiques, c'est-à-dire s'accordent sur une définition précise du contenu de la politique de la ville.

Les contrats de ville pourraient alors contenir des engagements non seulement sur le montant des crédits spécifiques que leur consacre chaque signataire, mais aussi sur les actions mises en œuvre dans le

cadre des politiques de droit commun et les moyens financiers qui y seront affectés.

Cinquième partie

La connaissance et l'évaluation des résultats de la politique de la ville

L'imprécision des objectifs rend difficile l'appréciation de l'efficacité de la politique de la ville. Celle-ci est encore compliquée par la faiblesse des informations disponibles concernant les quartiers et les populations concernés. Pourtant l'évaluation de cette politique a fait l'objet de nombreux travaux, tant au plan national que localement.

Chapitre XII

Les systèmes d'information

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. Cependant, les travaux faits en la matière sont restés limités. La mise en place d'un système d'information permettant de suivre les effets des actions menées dans les quartiers sensibles devrait donc être prioritaire.

Au plan local, les informations sont encore lacunaires. Toutefois les efforts faits dans certains sites montrent l'intérêt de ces travaux. A l'échelle nationale, des initiatives ont été prises récemment.

I – Des situations locales très différenciées

A – Des diagnostics reposant sur des indicateurs quantitatifs

La détermination des quartiers prioritaires conduit souvent les partenaires à établir des diagnostics de la situation des différents territoires en utilisant des indicateurs qualitatifs.

A Lille et à Lyon, des analyses ont été conduites dès la préparation du XI^{ème} plan pour choisir les territoires concernés. A Lille, l'initiative en revient à l'Etat qui dès 1993 a établi une cartographie à l'aide d'un « indicateur de difficultés sociales » calculé à partir de huit paramètres. Cette méthode a été affinée lors de la préparation des contrats 2000-2006 : un document commun d'orientation signé par les partenaires en 1999 classe les communes en fonction de leur potentiel fiscal et de cinq indicateurs (social, urbain, souffrances individuelles, délinquance, difficultés scolaires).

A Lyon, une commission installée en juin 1993, où siégeaient des représentants de l'Etat, de la région, du département, de la communauté urbaine et des communes concernées, a établi, sur la base d'indicateurs communs (difficultés sociales, dégradations du bâti, situation urbaine), une classification des quartiers en trois catégories selon leur niveau de sensibilité. Cette classification n'a été que très peu modifiée lors de la préparation des nouveaux contrats de ville. L'indice de sensibilité est calculé à partir de quatre paramètres : la part des allocataires de la CAF bénéficiant des minimas sociaux, celle des allocataires à bas revenus, la proportion des familles de 3 enfants et plus, le taux des vacances de plus de 3 mois dans le parc HLM.

A Marseille, l'Etat a eu recours à des indicateurs dès 1994 pour définir le périmètre du GPU : évolution démographique, taux de chômage, nombre de Rmistes, évolution du nombre des résidences principales, nombre de familles de plus de 6 personnes. Mais ce n'est qu'en 1997 qu'à l'initiative de l'Etat et de la région, une étude d'ensemble a été conduite par l'INSEE pour vérifier que la géographie prioritaire du contrat de ville correspondait bien aux situations sociales les plus difficiles. Les indicateurs alors retenus étaient la proportion dans la population des allocataires des minimas sociaux et celle des allocataires à bas revenus. Une nouvelle étude initiée cette fois par la commune en 1998 a conduit à élargir les territoires prioritaires pour le contrat 2000-2006.

Sur d'autres sites, l'évidence des difficultés rencontrées par les populations n'a pas rendu nécessaire ce type de démarche. Ainsi le site de Clichy-Montfermeil n'a fait l'objet d'un diagnostic complet et chiffré qu'en 2000.

Sur les sites couverts par l'enquête, le recours à des indicateurs chiffrés a permis de délimiter des périmètres d'action dont l'objectivité n'a dans l'ensemble pas été contestée. Mais ces diagnostics chiffrés ne font pas l'objet d'un suivi régulier ni d'une actualisation, qui permettraient de mesurer périodiquement l'évolution des différents paramètres.

B – L'absence d'indicateurs de résultats

Afin de pouvoir disposer d'informations comparables dans le temps et entre les sites retenus sur les résultats des contrats de ville 1994-1999, la Cour a retenu elle-même des indicateurs et a essayé d'étudier leur évolution. Ils concernaient notamment la démographie des quartiers, les revenus, la situation sociale et sanitaire de leurs habitants, l'habitat, la scolarité et la sécurité publique. Mais la collecte des informations chiffrées correspondantes, tant auprès de la DIV que de ses partenaires locaux, s'est heurtée à de nombreuses difficultés :

- Les périodes sur lesquelles des statistiques sont disponibles coïncident rarement avec celles des contrats de plan et des contrats de ville : les données démographiques proviennent des recensements de 1990 et 1999 tandis que les autres données recensées par les différents services portent sur des périodes variables selon les sites et selon les thèmes.
- Les informations disponibles portent généralement sur les communes et les arrondissements des grandes villes, rarement sur

les seuls quartiers de la politique de la ville. Au demeurant, la géographie prioritaire a été modifiée en 2000, ce qui rend difficiles le suivi et la comparaison des informations dans le temps.

- Les éléments chiffrés disponibles sont disparates selon les sites. Dans les grandes villes - Lyon, Marseille et Lille notamment – les collectivités, les universités et les organismes publics ont constitué de véritables centres de ressources et les informations disponibles sont nombreuses, mais il reste à les harmoniser. Sur les autres sites, il n'a souvent pas été possible d'obtenir les données recherchées.
- Dans certains domaines (santé, délinquance, difficultés scolaires, notamment), les informations sont particulièrement difficiles à obtenir et elles ne correspondent presque jamais aux territoires examinés.

Ainsi, en pratique, les résultats des contrats de ville signés en 1994 ne peuvent pas être précisément mesurés, à la fois parce que des objectifs de résultats avaient rarement été fixés et parce que le système d'information nécessaire n'a pas été organisé.

C – Des expériences locales intéressantes

Le développement de centres de ressources et d'observatoires consacrés à la politique de la ville devrait cependant améliorer la situation. Ces initiatives qui nécessitent la mise en place de structures pérennes de recueil et d'analyses des données sont souvent financées dans le cadre des contrats de plan Etat-région, au titre de « l'animation et de l'évaluation des dispositifs contractuels ».

Ainsi, depuis 1991, la région Rhône-Alpes est dotée d'un « tableau de bord régional des quartiers en DSQ » dont la maîtrise d'œuvre est assurée par l'agence d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise, et qui est financé par l'Etat et la région. Il réunit les indicateurs sociaux disponibles concernant les quartiers les plus sensibles de la région, grâce au concours de l'INSEE, de la caisse d'allocations familiales, du rectorat, de la direction régionale de l'équipement et des organismes HLM. Ces informations alimentent depuis trois ans l'observatoire des territoires sensibles de l'agglomération lyonnaise, qui publie chaque année une présentation qualitative assortie de commentaires des tableaux statistiques. Toutefois, les indicateurs sont souvent disponibles tardivement et il manque encore de nombreuses informations, notamment en matière sanitaire, scolaire et fiscale.

A Lille a été créé, dans le cadre du contrat de ville 1994 – 1999, un observatoire des évolutions urbaines et sociales dont l'opérateur est l'agence d'urbanisme de la communauté urbaine, qui a établi des statistiques très précises sur 1998, publiées en 1999, mais cette démarche n'a pas été poursuivie par des tableaux de bord alimentés annuellement.

A Marseille, de nombreuses études statistiques ont également été réalisées par l'agence d'urbanisme et par les différents services de l'Etat. Il reste à fédérer ces initiatives et à assurer un suivi régulier des données disponibles.

Enfin, le département de l'Essonne a mis sur pied un observatoire social et de la politique de la ville, chargé de tenir à jour les données statistiques décrivant les trente communes les plus concernées du département selon une batterie de 50 critères. L'observatoire est de création relativement récente, mais la plupart des données qu'il suit désormais sont utilisées par le département depuis 1996 pour préparer ses propres décisions en matière de politique de la ville. En outre, un centre de ressources sur la politique de la ville dans l'Essonne fonctionne depuis le 1^{er} septembre 2001.

II – Un système difficile à mettre en œuvre

La diversité des situations locales commande que l'évaluation soit faite site par site, mais les instruments de mesure gagneraient à être précisés et harmonisés de sorte qu'un bilan objectif des actions entreprises puisse être dressé et que des comparaisons puissent être faites entre les différents sites. Il serait également souhaitable que les indispensables indicateurs de résultat soient complétés par des indicateurs de gestion permettant de mesurer le coût de la mise en œuvre des différentes mesures, notamment le coût de fonctionnement du partenariat. Mais la mise en œuvre d'un système d'information complet concernant la politique de la ville se heurte à deux difficultés : le périmètre des zones concernées ; la diversité des thèmes traités.

A – La spécificité des territoires

A l'occasion du recensement de 1990, la DIV a demandé à l'INSEE d'établir des statistiques nationales permettant de décrire les quartiers prioritaires qui font l'objet de conventions entre l'Etat et les communes, ce qui a nécessité une définition précise de leurs périmètres. Leur délimitation géographique ne correspondant pas systématiquement

aux découpages statistiques utilisés pour les recensements, ce travail demande des traitements particuliers, dans les limites mises par la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) à l'utilisation des résultats des recensements.

Ainsi, si l'unité de base du travail de l'INSEE compte 200 personnes environ (un « pâté de maisons »), la communication publique d'informations n'est autorisée que pour celles reposant sur les « IRIS 2000 » (découpage sur la base de quartiers de 2000 habitants). Des informations plus précises sont disponibles pour les agents de l'Etat intéressés (par exemple les sous-préfets ville) et les élus communaux directement concernés, mais elles ne peuvent pas être communiquées à des tiers, ce qui limite leur utilisation pour des contrats de ville intercommunaux ou pour des études comparatives. L'INSEE et la délégation interministérielle ont demandé à la CNIL d'assouplir sa position pour les ZUS, comme elle l'avait fait pour le recensement précédent.

Malgré l'intérêt des informations fournies par les recensements, elles ne sont utilisables que pour des analyses comparatives statiques. Elles ne permettent pas d'analyse dynamique sur le bilan des échanges de population entre les quartiers par exemple, ni sur le parcours des habitants ayant quitté les territoires sensibles entre deux recensements, comme le permettraient des analyses de cohortes. En outre ces informations ne portent pas sur les revenus des ménages ni sur d'autres domaines comme la santé, la sécurité ou les équipements.

B – La diversité des thèmes à étudier

La grande diversité des champs d'observation concernés par la politique de la ville rend nécessaire l'utilisation d'informations provenant de sources dispersées et non homogènes. Tirées de fichiers administratifs conçus dans un objectif de gestion pour lequel les informations intéressant la politique de la ville ne présentent pas d'intérêt immédiat, elles nécessitent souvent une collecte et un traitement spécifiques.

Par exemple, comme la plupart des procédures de la politique de l'emploi s'intéressent aux employeurs et non aux personnes recrutées ; recueillir l'adresse de celles-ci nécessite un effort particulier. Même lorsque les adresses sont connues, leur codification porte rarement sur le quartier de résidence et l'utilisation de ces fichiers implique un traitement, lourd et coûteux. Enfin, ces fichiers sont, la plupart du temps, exhaustifs sur leur champ d'application mais ne concernent qu'une partie de la population. Ainsi les informations fournies par les caisses

d'allocations familiales, qui constituent une source de connaissance des caractéristiques des populations des quartiers sensibles, ne concernent que les ménages pouvant prétendre au versement des prestations familiales ; les enseignements relatifs aux allocataires ne sauraient être extrapolés sans précaution à la population dans son ensemble.

Outre ces difficultés techniques, certaines administrations conservent une réticence certaine à communiquer des informations jugées sensibles – résultats scolaires, sécurité – et susceptibles par effet induit d'aggraver la stigmatisation des quartiers ou d'entraver les efforts en faveur de la mixité sociale.

III – Des initiatives récentes de la DIV

Ces caractéristiques rendent complexe et délicat le recueil des informations nécessaires à l'élaboration et au suivi de la politique de la ville. Il serait logique, par conséquent, que la DIV fasse des efforts spécifiques dans ce domaine. Or le caractère très parcellaire de l'information statistique disponible sur les quartiers montre que ses efforts sont longtemps restés insuffisants. Toutefois des initiatives ont été prises récemment.

Une convention signée entre l'ANPE, l'INSEE et la délégation, le 25 juillet 2000, rend désormais possible la production des informations des fichiers de demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE pour chacune des ZUS et des ZFU de France métropolitaine. L'exploitation porte sur le nombre et les caractéristiques des demandeurs d'emploi résidant dans ses quartiers et inscrits à l'agence en fin d'année ; elle permet d'établir des comparaisons avec la commune et l'unité urbaine avoisinante ainsi qu'avec l'ensemble des quartiers en ZUS d'une région ou d'un département.

Plus globalement, la délégation interministérielle souhaite disposer d'une base de données territoriale des contrats de ville qui serait mise à la disposition des acteurs locaux de l'Etat. Cette base contiendrait à la fois des éléments statistiques et des informations géographiques (cartes, photos aériennes), l'objectif étant de disposer à terme d'un véritable système d'information géographique (SIG) permettant de gérer des données en fonction de leur nature et de leur localisation et de procéder ainsi à des analyses spatiales sur des thèmes divers.

Un tel projet nécessite une collecte substantielle d'informations sur les contrats de ville. La base de données devrait contenir des statistiques de l'INSEE, de l'ANPE et des caisses d'allocations familiales ainsi que

des informations sur les périmètres de la politique de la ville et des procédures connexes. Elle est censée être complétée au fur et à mesure du développement des collaborations avec d'autres fournisseurs de données (éducation nationale, DARES³⁹, DGCL⁴⁰, agences d'urbanisme). A terme, le système d'information géographique devrait intégrer les autres bases internes en cours de développement, notamment en matière financière.

Il est prévu que ce système soit accessible à l'ensemble des agents de la délégation interministérielle. Son accès sera élargi aux agents de l'Etat participant à la politique de la ville (sous-préfets ville, correspondants régionaux et partenaires ministériels). La présence d'informations soumises à des règles strictes de confidentialité (données INSEE sur les périmètres ZUS) empêche d'élargir l'accès à tout le réseau des acteurs de la politique de la ville (équipes des contrats de ville, centres de ressources régionaux notamment).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La mise en place d'outils de connaissance des quartiers n'a pas été, pendant longtemps, considérée comme une des priorités d'action de la délégation interministérielle à la ville. Toutefois, des progrès ont été faits depuis trois ans, des projets intéressants ont été engagés localement et la DIV s'emploie à mettre en œuvre un système d'information national, dans le respect des prescriptions de la CNIL.

La complexité du sujet nécessite, tant au plan local qu'au niveau central, que les responsabilités soient clairement définies dans un cahier des charges associé à un calendrier et un budget précis, que les actions à mener soient bien coordonnées et menées à leur terme, dans le cadre d'une démarche explicite, et que, sur cette base, les prestataires puissent être choisis en faisant appel à la concurrence.

39 : DARES : direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (ministère de l'emploi et de la solidarité).

40 DGCL : direction générale des collectivités locales (ministère de l'intérieur).

Chapitre XIII

Une évaluation difficile

Dans sa circulaire du 31 décembre 1998, le Premier ministre a rappelé que « l'évaluation des contrats de ville revêt une importance primordiale ». Les contrats de ville de 1994-1999 étaient déjà censés faire l'objet d'une évaluation en fin de période. Pour les nouveaux contrats, le dispositif a été défini dans une instruction du 13 novembre 2000, qui fait référence à la circulaire du Premier ministre du 25 août 2000 relative à la mise en œuvre de l'évaluation dans les procédures contractuelles.

Mais cette évaluation est rendue très difficile à la fois par l'imprécision des objectifs poursuivis et par les lacunes du système d'information.

I – Une démarche qui reste très théorique

A – Portée pratique des recommandations

La circulaire du 13 novembre 2000 aux préfets précise l'intérêt de l'évaluation « des contrats de ville et des politiques régionales pour la période 2000-2006 : des objectifs clairs ; une approche globale ; une démarche partagée ; la participation des habitants ; le recours à des experts ».

Cette évaluation doit être faite en plusieurs étapes :

- une étape préalable de réflexion partenariale porte sur « le cadre de l'évaluation » (priorités, enjeux et méthodes de la démarche évaluative), ainsi que sur la « grille d'évaluation » des actions (critères d'évaluation, tableaux de bord, indicateurs qualitatifs et quantitatifs). Cette première étape doit avoir abouti dès la première année ;
- des évaluations régulières, partielles ou globales, sont ensuite conduites sur la durée du plan « avec le souci permanent du retour sur le pilotage des actions » ;
- seront établies au minimum une évaluation intermédiaire à mi-parcours (2003) et une évaluation en fin de plan.

Cette démarche reste cependant peu réaliste. Elle suppose, en effet, qu'après une première négociation entre les partenaires pour arrêter un projet de territoire, la négociation reprenne immédiatement sur les modalités de l'évaluation. Elle constitue en fait un constat d'échec de l'application de la circulaire précitée du 31 décembre 1998 aux termes de

laquelle les contrats de ville devaient comporter des dispositions précises et quantifiées relatives à l'évaluation.

Le calendrier retenu a peu de chances d'être respecté. L'évaluation à mi-parcours a pour objectif de réorienter, si nécessaire, les actions du contrat de ville en 2003, mais l'année 2000 et une bonne partie de l'année 2001 n'ont pas permis de travailler de manière très constructive sur nombre de sites, en raison notamment des élections municipales et du découplage des contrats de ville et des GPV dont certains ont été signés très tardivement. L'évaluation en 2003 risque, de ce fait, d'être peu pertinente.

Il ressortait d'ailleurs des informations recueillies en juin 2001 par la DIV que peu de départements et de régions s'étaient organisés comme le recommandait la circulaire du 13 novembre 2000. Lorsqu'ils existaient, les comités de pilotage de l'évaluation étaient le plus souvent ceux des contrats de ville ; les habitants n'y étaient en général pas représentés, même par l'intermédiaire des associations ; les réflexions sur le cadrage de l'évaluation n'avaient le plus souvent pas commencé ; le financement de l'évaluation était rarement inscrit au budget.

B – Conditions d'une évaluation

Pour évaluer une politique, il est nécessaire d'avoir défini des objectifs et s'être donné les moyens de mesurer s'ils sont atteints. Aucune de ces deux conditions n'est actuellement remplie concernant la politique de la ville.

Outre les travaux signalés précédemment pour disposer d'un système d'information mieux organisé, la délégation interministérielle à la ville a toutefois pris plusieurs initiatives :

- les compétences de ses différents services en matière d'évaluation ont été précisées dans une note de septembre 2001 et une mission « observation, veille scientifique, évaluation » a été constituée ;
- les évaluateurs qui avaient participé à l'évaluation des précédents contrats de ville ont été réunis en séminaire en décembre 2000 à l'initiative de la DIV. Le compte rendu de leurs travaux n'est toutefois pas disponible ;
- un effort de formation des acteurs, notamment des sous-préfets ville, a été entrepris. Mais le guide méthodologique sur l'évaluation annoncé pour le début 2001 par la circulaire du

13 novembre 2000 précité ne devrait être publié qu'à la fin du premier trimestre 2002 ;

- un conseil de l'évaluation a été créé à l'été 2001⁴¹ ; composé de représentants des administrations, d'élus, de scientifiques et d'universitaires, il sera associé aux trois niveaux de l'évaluation de la politique de la ville : local, régional et national.

La complexité de la politique de la ville et la multiplicité des domaines dans lesquels elle intervient rendent le travail d'évaluation particulièrement difficile. En revanche, son caractère « discriminatoire », différentiel et territorialisé devrait rendre son évaluation plus facile que celle des politiques de droit commun, à condition d'adopter une démarche pragmatique et de se donner les moyens de progresser par étape en commençant par définir les objectifs, puis à mettre en place des outils d'information adaptés permettant d'élaborer des évaluations des actions menées.

II – Des évaluations locales utiles mais partielles

Les enquêtes sur les sites retenus par la Cour ont permis de constater l'existence de nombreux travaux d'évaluation portant sur les contrats de ville ainsi que sur la partie des contrats de plan Etat-région consacrée au sujet. Mais elles ont également conduit à mesurer l'écart qui existe entre ces travaux et les objectifs « théoriques » d'une évaluation. Les évaluateurs regrettent eux-mêmes d'avoir souvent eu à fixer « ex post » des objectifs qui auraient dû être précisés « ex ante ».

1 – Les dispositions des contrats 1994-1999

Les dispositions relatives à l'évaluation qui figuraient dans les différents contrats signés pour la période 1994-1999 étaient extrêmement variables d'un site à l'autre, ces différences pouvant tenir à la précipitation avec laquelle certains accords avaient été rédigés. D'une manière générale, les contrats de plan Etat-région formalisaient plus précisément cet aspect que les contrats de ville.

Néanmoins, le contrat de ville de Marseille et celui de Grigny fixaient un ambitieux programme de suivi et d'évaluation, précisant la répartition des tâches et les documents à produire : tableaux de bord par

41 Un arrêté pris le 24 janvier 2002 a officialisé, comme le souhaitait la Cour, la création de ce « comité national d'évaluation de la politique de la ville ».

quartier, comptes-rendus d'opérations, rapports d'activité, analyses des dysfonctionnements.

Le contrat de ville de l'agglomération lyonnaise prévoyait que les signataires conduiraient une évaluation en continu de sa mise en œuvre, qui s'appuierait en particulier sur le tableau de bord régional des quartiers en DSQ et sur les travaux du centre de ressources régional de développement social urbain (CRDSU) qui existe à Lyon depuis 1993.

A l'inverse, la convention relative au projet Mantes-en-Yvelines comme le contrat de ville cadre de l'agglomération lilloise se contentaient de charger le comité de pilotage de mettre en place l'évaluation des actions engagées, sans préciser la façon dont celle-ci serait menée. Dans le cas de Clichy-Montfermeil, le sujet n'était que très peu abordé.

2 – Les méthodes employées

En application des principes qui prévalent dans ce domaine et qui sont régulièrement rappelés par la DIV, les évaluations doivent être réalisées conjointement par les signataires et les partenaires des actions, notamment les représentants des associations, et s'appuyer sur l'expertise de prestataires spécialisés.

Des crédits sont prévus à cette fin dans la plupart des contrats, et l'Etat participe financièrement à ces dépenses. Toutefois, le recours à des prestataires extérieurs semble moins fréquent pour les contrats de ville que pour les contrats de plan Etat-région.

Dans les cas où des prestataires interviennent, il ne leur est en général confié qu'un volet de l'évaluation (des diagnostics, une thématique spécifique) ou seulement l'évaluation d'un dispositif particulier, comme le résultat d'un PIC Urban ou d'une zone franche.

Nombre d'évaluations ont été réalisées en interne, souvent par les collectivités territoriales : ainsi à Marseille, le bilan-évaluation a été établi par la commune, en concertation avec les autres signataires ; la ville de Clichy-sous-Bois a elle-même dressé un bilan du GPU. A Lyon, un bilan des conventions particulières du contrat de ville de l'agglomération a été rédigé grâce à un travail conjoint des partenaires, notamment des délégués de l'Etat et des chefs de projet.

Les partenaires font globalement preuve d'une certaine prudence, limitant le sujet des évaluations réalisées par un tiers et veillant à garder le pilotage de ces travaux, ce qui explique la faible participation des habitants ou de leurs représentants à ceux-ci. Une certaine confusion

s'opère souvent entre les évaluations et les diagnostics, notamment dans le cas de contrats successifs.

3 – Les résultats et leur utilisation

En l'absence d'objectif chiffré dans la plupart des contrats, les travaux d'évaluation font moins porter leurs conclusions sur les résultats obtenus que sur les moyens qui ont été mobilisés ou sur les méthodes de travail qui ont été suivies.

A la fin 1999, le degré de réalisation des plans d'action initiaux était très variable d'un site à l'autre. Aux deux extrêmes se trouvaient Grigny, même si la dernière année d'exécution du GPU a permis de rattraper en partie le retard pris dans la réalisation des projets, et le Mantois, qui annonçait déjà, le 1^{er} février 1999, un taux de réalisation des deux tiers.

Sur les sites de l'enquête, des résultats positifs ont été constatés en matière de renouvellement urbain, mais la plupart des travaux notent la persistance, voire l'aggravation, des difficultés sociales. On peut lire ainsi, dans les différents rapports, des critiques qui varient selon les sites, par exemple :

- pour la région Rhône Alpes : « les effets en matière de logement apparaissent massifs pour la réhabilitation, plus faibles en général pour le parc privé, quasi-inexistants quant à la diversification des populations et de l'habitat » ; « les effets produits par le contrat ont été insuffisants pour contrebalancer l'impact des mécanismes d'exclusion urbaine, sociale et économique à l'œuvre par ailleurs sur les territoires en difficulté » ;

- à Grigny : « le contrat de ville a permis de financer de nombreuses actions d'accompagnement social sans que les quartiers concernés connaissent pour autant une amélioration sensible » ; « le décrochage par rapport à l'environnement immédiat se creuse et les difficultés socio-économiques des habitants ne s'allègent pas » ;

- dans le Mantois : « le processus attendu du redéveloppement économique de l'agglomération n'est pas significativement amorcé » ; « les tendances de fond à la dépréciation d'une fraction croissante du parc social et à la précarisation sociale dans les quartiers en difficulté sont loin d'être jugulées, malgré l'impact très positif des mesures entreprises en matière de restructuration, de gestion urbaine et d'accompagnement social ».

A la lecture des données issues des recensements de 1990 et de 1999 sur les sept sites étudiés et des indicateurs disponibles, quelques tendances majeures se dessinent :

- la population des quartiers prioritaires a partout baissé entre les derniers recensements, la diminution variant de 0,45 % à Tourcoing à 11,4 % à Vaulx-en-Velin. Cette évolution se constate même sur les sites où les opérations de démolition ont été limitées ;
- les « indicateurs de précarité », variables selon les sites mais établis essentiellement à partir du nombre des allocataires des minimas sociaux et des allocataires des CAF à bas revenus, sont au mieux stabilisés mais continuent souvent à se dégrader ;
- en dépit de l'amélioration de la conjoncture économique depuis 1997, le nombre des actifs ayant un emploi continue à baisser sur certains sites (Clichy-Montfermeil, Grigny et Mantes). Là où le nombre des demandeurs d'emploi diminue, cette diminution n'est pas supérieure à celle de la population active des quartiers, si bien que le taux de chômage ne s'améliore pas⁴².

Au-delà de ces constats statistiques, on peut aussi relever que dans certains sites les critiques faites il y a 10 ou 15 ans peuvent être reprises sur de nombreux points : ainsi l'enclavement du site de Clichy – Montfermeil (notamment la mauvaise desserte en transports en commun), souligné depuis de très nombreuses années, n'a toujours pas trouvé de réponse globale satisfaisante, malgré des progrès récents.

Ainsi, malgré les efforts qui ont été accomplis et les crédits mobilisés, la politique de la ville n'a pas réussi à enrayer tous les processus de dégradation qui affectent la situation des quartiers défavorisés. Leur population reste dans une situation sensiblement plus défavorable que celle de la moyenne nationale malgré vingt années d'effort. Mais les éléments d'information disponibles ne permettent pas de savoir si l'évolution aurait été plus défavorable sans cette politique. Il faut également tenir compte de l'amélioration de situations individuelles conduisant les intéressés à quitter les quartiers où ils sont remplacés par des personnes en grandes difficultés ; il convient là encore de procéder aux études statistiques nécessaires pour mesurer ce phénomène.

⁴² Cf. encadré p. 28 « la situation des populations des quartiers prioritaires » qui précise l'évolution de la population active et du taux de chômage dans les ZUS métropolitaines.

Les évaluations servent parfois plus à remplir une obligation formelle inscrite dans les conventions qu'à préparer l'élaboration des nouveaux accords. Certaines sont réalisées trop tardivement pour être pleinement utilisées. La négociation des nouveaux accords repose, en fait, surtout sur les rapports de force traditionnels et s'appuie peu sur la discussion des résultats atteints dans le passé.

Il est à noter que la plupart des nouveaux contrats de ville et des conventions GPV 2000-2006 font référence à un diagnostic, souvent détaillé, dont ils citent les principaux éléments. Mais il est plus facile de se mettre d'accord sur un état des lieux que sur les raisons qui expliquent comment ce résultat a été atteint.

Bilan des méthodes de travail utilisées

Les travaux d'évaluation portant sur la période 1994-1999 citent parmi les acquis :

- l'amélioration du partenariat entre la commune et l'Etat ;
- la professionnalisation des associations ;
- la mise en réseau des partenaires et la constitution d'une équipe opérationnelle pour conduire le projet ;
- la reconnaissance mutuelle des divers acteurs présents sur le territoire de la ville ;
- le caractère opérationnel de l'organisation de projet.

Parmi les points négatifs sont relevés :

- le caractère inopérant des premières démarches menées ;
- la lourdeur des procédures administratives et comptables ;
- la prédominance d'une logique de guichet ;
- les difficultés d'articulation entre les différents dispositifs ;
- la charge de travail exigée des chefs de projet ;
- le manque d'implication des conseils généraux.

III – Une évaluation nationale encore rudimentaire

Au-delà des évaluations de l'action sur le terrain, site par site ou sur le plan régional à travers les contrats de plan, l'évaluation « nationale » de la politique de la ville est un des objectifs poursuivis par la DIV. Le nouveau conseil scientifique de l'évaluation est censé y participer et des travaux sont en cours sur différents thèmes.

A – La tentative de 1994

Il n'existe pas aujourd'hui d'évaluation nationale des résultats de la politique de la ville, malgré les nombreux rapports qui ont été remis sur ces sujets. Les synthèses des contrats de ville ou des GPU du plan précédent ont essentiellement porté sur les méthodes de mise en œuvre des procédures et des financements sans que les résultats puissent être identifiés et mesurés faute d'objectifs précis.

Pourtant un tel exercice aurait pu être mené à bien si les décisions du CIV du 22 février 1994 avaient été suivies d'effet. En effet, lors de ce comité, cinq objectifs précis avaient été fixés à la politique de la ville :

- réduire l'écart entre le taux de chômage des quartiers prioritaires et celui de leur agglomération ;
- réduire les écarts de connaissances des enfants à l'entrée en 6ème par rapport à la moyenne nationale ;
- améliorer la présence et l'accessibilité des services publics dans les quartiers prioritaires ;
- abaisser le niveau de la délinquance dans ces quartiers ;
- achever la réhabilitation des logements et favoriser la diversité de l'habitat dans ces quartiers.

Pour chaque objectif, des indicateurs ou des systèmes de suivi précis avaient été arrêtés. Un bilan des mesures prises et de leurs premiers effets a été fait lors du CIV du 7 février 1995. Mais l'exercice n'a jamais été renouvelé, ni en comité interministériel ni dans une autre enceinte. Le suivi des cinq objectifs et des indicateurs associés n'a pas été poursuivi alors que le cadre d'une mesure de l'efficacité des actions et, ultérieurement, de leur évaluation, avait été élaboré.

B – Le cas des ZFU et des ZRU

Les dispositions concernant les zones de redynamisation urbaine (ZRU) et les zones franches urbaine (ZFU) ont fait l'objet, depuis leur mise en œuvre, de plusieurs études, qualifiées dans certains cas d'évaluations : l'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'administration indiquaient ainsi en décembre 1998 que « les effets du dispositif ZRU étaient extrêmement faibles, ceux du dispositif ZFU assez nets sur l'activité », mais que les conséquences sur l'emploi étaient difficiles à apprécier de façon tranchée après 18 mois d'application. Le rapport faisait des propositions pour améliorer le dispositif : supprimer le dispositif ZRU ; appliquer plus strictement le dispositif ZFU ; organiser une sortie anticipée du dispositif, notamment dans les zones franches ne fonctionnant pas bien.

Le Gouvernement a ensuite présenté au Parlement en mars 1999⁴³ un rapport sur l'application de ces dispositifs sur la base des documents remis par les inspections générales ; il soulignait la nécessité de « moraliser le dispositif » et de « renforcer son efficacité sociale ». Un nouveau rapport a été présenté au Parlement en juillet 2001, intitulé « bilan des zones franches urbaines », fondé notamment sur une étude du ministère de l'emploi⁴⁴ sur l'emploi dans les zones franches pour l'année 1999, ainsi que sur les informations fournies par les préfetures au 30 juin 2000 (37 ZFU sur 44). Cet effort d'évaluation s'est concentré sur les zones franches, l'effet des mesures appliquées dans les zones de redynamisation urbaine restant peu étudié, et même méconnu, au plan local.

Ces études s'efforcent de calculer le coût des exonérations et de mesurer leur efficacité, notamment en chiffrant le nombre d'emplois créés. L'exercice se heurte aux difficultés caractéristiques des procédures de la politique de la ville.

En l'absence de dispositif d'évaluation spécifique, il n'est pas possible de disposer d'informations sûres et homogènes permettant d'apprécier les résultats de cette politique au regard des objectifs initiaux. Il a fallu attendre la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 pour qu'un dispositif soit prévu pour suivre les créations d'emplois dans ces zones, deux ans après que le rapport des inspections générales de décembre 1998 a souligné plusieurs défauts de la procédure.

⁴³ Les textes prévoient que le Gouvernement présentera un rapport annuel sur ces dispositifs, périodicité qui n'a pas été complètement tenue.

⁴⁴ DARES (direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques)

Le bilan des zones franches présenté en juin 2001

D'après la DARES, « le nombre de salariés présents dans les ZFU aurait considérablement augmenté », passant en effet de 31 000 à 57 000 entre 1997 et 1999. Un quart des salariés exonérés résident en zone franche (alors que la loi impose un seuil de 20 % à partir de la 3^{ème} embauche), soit 13 000 salariés. D'après les informations fournies par les préfetures, les transferts représentent 22 % des créations d'entreprises dans les ZFU.

Le coût des dispositifs s'élèverait à 0,29 Md€ en 2001 pour les zones franches et 0,24 Md€ pour les ZRU. Dans ce dernier cas, toutefois, le coût est très surestimé du fait qu'est pris en compte le montant total de l'exonération d'impôt sur les bénéfices (0,15 Md€) dans l'ensemble des zones prioritaires d'aménagement du territoire et pas seulement dans les ZRU.

La mise en place des mesures n'a pas été accompagnée d'objectifs de résultats (nombre d'emplois à créer) ni de coût (chiffage du montant prévisionnel des exonérations liées à un objectif de création d'emplois par exemple). Aussi est-il difficile de s'assurer que les mesures ont bien atteint leur but, puisque celui-ci n'avait pas été clairement explicité. Comme en 1996, les évolutions du dispositif ne font l'objet actuellement d'aucun chiffage, ni en nombre d'emplois à créer ni en coût des mesures. Ce dernier exercice n'est pas facilité par l'insuffisante connaissance des territoires de la politique de la ville, notamment dans le domaine économique. Dans l'attente du résultat des études en cours avec l'INSEE, les services fiscaux et l'URSSAF, le nombre même d'entreprises implantées en zones urbaines sensibles et en zones de redynamisation urbaine n'est pas connu. Quant aux conclusions tirées du dernier bilan des zones franches de juin 2001, elles conduisent à traiter de manière identique toutes les zones alors que les situations et les résultats sont très divers selon la manière dont le dispositif a été géré.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les partenaires de la politique de la ville sont dans l'ensemble conscients de la nécessité d'améliorer l'efficacité des dispositifs d'évaluation. Les nombreuses et réelles difficultés techniques auxquelles se heurtent les initiatives en ce sens ne pourront cependant être surmontées que s'il existe une forte volonté politique d'y parvenir, que l'Etat, pour sa part, doit affirmer.

Les résultats à atteindre dans les domaines d'intervention les plus sensibles – la sécurité, l'éducation et l'emploi – relèvent principalement de l'action de l'Etat, ce qui justifierait que celui-ci explicite les objectifs qu'il vise et les indicateurs de résultat qu'il souhaite mettre en place.

La politique de la ville étant essentiellement multipartenariale, le dispositif nécessiterait que soient déterminés, notamment dans les contrats de ville et les contrats de plan, des objectifs locaux en cohérence avec les orientations stratégiques nationales, que soit mis en œuvre un dispositif national et local de suivi des indicateurs de résultat et que soient calculés des indicateurs de gestion faisant apparaître le coût de fonctionnement des institutions, des mesures et des procédures de la politique de la ville.

Conclusion

La crise des zones urbaines défavorisées, qui n'est pas propre à la France, a tendance à s'étendre à de nouveaux sites et à s'aggraver, malgré les efforts déployés par les multiples acteurs – élus, responsables administratifs et associatifs – concernés par cette question.

Face à cette crise, la politique de la ville a jusqu'à présent été marquée par l'imprécision de ses objectifs comme de sa stratégie et par une volonté d'affichage qui conduit à la mise en œuvre périodique de nouveaux dispositifs. Il en est résulté un empilement de procédures et un enchevêtrement des zones d'intervention, difficilement lisibles tant pour les acteurs que pour la population et d'autant plus dommageables que la dimension nécessairement interministérielle de cette politique n'était pas suffisamment prise en compte. L'utilisation des crédits spécifiques du ministère chargé de la ville et le développement de procédures qui lui sont propres mobilisent l'activité des services spécialisés au détriment de leur rôle d'animation, d'innovation et de coordination de l'ensemble des moyens de l'Etat mis en œuvre dans les territoires les plus fragiles.

Les faiblesses des dispositifs, les difficultés rencontrées dans leur mise en œuvre ne doivent pas occulter l'intérêt des innovations ni l'ampleur des efforts qui caractérisent les diverses actions de cette politique. Ainsi, dans les différents chapitres du présent rapport ont été mises en évidence des « bonnes pratiques » dont il conviendrait de consolider et d'élargir l'application, une évolution, certes encore limitée, des méthodes d'action des services déconcentrés et le développement de véritables partenariats entre l'Etat et les collectivités territoriales. La mise en œuvre de la politique de la ville donne souvent lieu sur le terrain à un travail mené avec beaucoup d'abnégation et de conviction par de nombreux élus et fonctionnaires, et par les habitants eux-mêmes qui font vivre un tissu associatif riche d'initiatives, pour tenter de résoudre des problèmes par essence éminemment complexes.

Elaborée avec le concours d'élus, interministérielle par nature, globale dans son ambition, multipartenariale, contractuelle et participative dans sa démarche, décentralisée et déconcentrée dans son

adaptation, territorialisée dans sa mise en œuvre, la politique de la ville a dû continuellement s'adapter à l'évolution de son environnement résultant de la déconcentration accompagnant les lois de décentralisation, de l'émergence de problèmes transversaux, nécessitant l'action coordonnée de différentes collectivités publique et de plusieurs départements ministériels, et de la diversification des modalités de l'action publique, qui fait désormais un large appel aux partenariats.

L'analyse des dispositifs et des méthodes utilisés sur chacun des sept sites retenus dans le champ de l'enquête montre que l'Etat a tenté de définir et de promouvoir des méthodes contractuelles laissant aux services déconcentrés la possibilité d'adapter aux priorités et aux particularités locales des procédures à vocation nationales. Toutefois il est aujourd'hui nécessaire de rechercher plus de simplicité dans les dispositifs locaux, en allégeant, si nécessaire, les contraintes de l'uniformité nationale, de clarifier la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et d'adapter les systèmes de contrôle et d'évaluation.

La dimension nécessairement interministérielle de la politique de la ville est encore insuffisamment prise en compte, alors même qu'elle constitue une priorité unanimement reconnue. Sa réussite nécessite en effet moins le recours à des moyens spécifiques que la mobilisation des dispositifs de droit commun. Ses objectifs devraient donc être mis au cœur de la plupart des politiques publiques car sans implication forte de toutes les politiques de l'Etat pour résoudre les difficultés auxquelles elle s'attaque, pilotée par un ministre de la ville en mesure de donner l'impulsion et d'assurer la coordination indispensable, il est peu probable que la situation des quartiers sensibles s'améliore rapidement de manière significative

La réduction du rôle normatif de l'administration centrale, notamment de la délégation interministérielle à la ville, doit s'accompagner du développement de ses fonctions de pilotage des services déconcentrés et de sa capacité de suivi et d'évaluation des actions. Les services déconcentrés devraient, quant à eux, pouvoir disposer de marges supplémentaires de souplesse et d'adaptation, leur permettant de développer de véritables « démarches de projet ». De nouvelles formes de conduite de l'action publique notamment en renouvelant les relations entre le secteur public et le mouvement associatif, peuvent en outre permettre de mieux mobiliser le potentiel de la démocratie participative pour la mise en œuvre et la réussite de la politique de la ville.

RECOMMANDATIONS

1 - *Accroître la pertinence et la fiabilité du recueil des informations nécessaires à la conduite rationnelle de la politique de la ville sur les plans tant financier que physique. A cette fin, il conviendrait dès que possible :*

- de remédier aux insuffisances persistantes de la connaissance des moyens financiers qu'elle mobilise effectivement en améliorant significativement le « jaune budgétaire » annexé à la loi de finances annuelle en application de l'article 115 de la loi de finances initiale pour 1990, notamment grâce à une implication plus précoce et plus déterminée de la DIV dans son élaboration ; la Cour souhaite que soit défini rapidement un cadre approprié à la mise en œuvre et au suivi de cette politique interministérielle dont il n'est pas possible aujourd'hui de déterminer avec précision le coût global pour l'Etat. L'application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances devra prendre en compte cet objectif ;

- de mener à bien l'effort entrepris pour connaître de façon plus précise et plus cohérente, dans le respect des obligations légales de confidentialité, les caractéristiques physiques et sociales des quartiers concernés (situation du patrimoine immobilier, état sanitaire et social de la population, réalités scolaires, niveau de la délinquance) en rapprochant méthodiquement les informations disponibles de toutes origines.

2 - *Dans la perspective stratégique essentielle d'un prompt « retour au droit commun », assigner aux accords - aussi simples que possible - conclus entre les différents partenaires concernés par la politique de la ville des objectifs précis et quantifiés et mettre en place dès l'origine un dispositif de suivi permettant un pilotage fin des démarches entreprises pour les atteindre et une évaluation objective de leurs effets.*

3 - *Mettre le ministère de la ville en situation d'assurer son rôle interministériel de pilotage, d'animation et de coordination, par un positionnement et des moyens d'action adéquats. A cette fin accroître l'efficacité et la rigueur de gestion de la délégation interministérielle à la ville en formalisant davantage tant les axes stratégiques de son action que son organisation et ses modalités de fonctionnement et en développant en son sein des procédures de contrôle interne plus exigeantes.*

4 - Adapter les règles de fonctionnement des GIP-DSU institués par la loi du 6 février 1992 et, plus généralement, créer des outils juridiques de coopération permettant aux différents partenaires concernés (Etat, régions, départements, communes, voire établissements publics) de mettre en commun, pendant une période de temps déterminée, les politiques menées dans les domaines qui relèvent de leur compétence et les crédits qu'ils y consacrent dans une véritable démarche de projet.

5 - Favoriser la mobilisation du potentiel de la démocratie participative pour atteindre les objectifs poursuivis par la politique de la ville, en simplifiant résolument les relations des différents acteurs publics concernés avec les associations, souvent petites, qui l'incarnent et en s'assurant de la mise en œuvre effective des simplifications décidées ; en adaptant à la fragilité de ces dernières les modalités des concours financiers qui leur sont apportés ; enfin en mettant en place un dispositif efficace de contrôle et d'évaluation a posteriori de leurs actions.

Glossaire

ADQR : agence pour le développement des quartiers de Roubaix

AFTRP : agence foncière et technique de la région parisienne

AP : autorisation de programme

ARRADEP : association régionale pour le développement des emplois de proximité dans le logement social

CAF : caisse d'allocations familiales

CAMY : communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines

CAR : conférence administrative régionale

CCPD : conseil communal de prévention de la délinquance

CDPD : conseil départemental de prévention de la délinquance

CEC : contrat emploi consolidé

CEL : contrat éducatif local

CIV : comité interministériel des villes

CLS : contrat local de sécurité

CNAF : caisse nationale des allocations familiales

CNASEA : centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles

CNFPT : centre national de la fonction publique territoriale

CNIL : commission nationale de l'informatique et des libertés

CNV : conseil national des villes

CP : crédit de paiement

CPER : contrat de plan Etat-région

CRDSU : centre de ressources du développement social urbain

CRIFI : commission régionale pour l'insertion des populations immigrées

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

DDTEFP : direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

DGCL : direction générale des collectivités locales

DIV : délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain

DRIV : délégation régionale interministérielle à la ville (à la Réunion)

DSQ : développement social des quartiers

DSU : dotation de solidarité urbaine

DSU : développement social urbain

EPAMSA : établissement public d'aménagement du Mantois-Seine aval

EPARECA : établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux

EPCI : établissement public de coopération intercommunale

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

FAS : fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs famille, puis fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations

FEDER : fonds européen de développement régional

FIV : fonds interministériel d'intervention pour la politique des villes, puis fonds d'intervention pour la ville

FRE : fonds de revitalisation économique

FRU : fonds renouvellement urbain

FSCRIF : fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France

FSE : fonds social européen

FSU : fonds social urbain

GIP : groupement d'intérêt public

GPU : grand projet urbain

GPV : grand projet de ville

LFI : loi de finances initiale

MAIA : mission d'accueil et d'information des associations

MJD : maison de la justice et du droit

MOUS : maîtrise d'œuvre urbaine et sociale
OPIEVOY : office public interdépartemental d'Essonne, du Val d'Oise et des Yvelines (HLM)
ORU : opération de renouvellement urbain
PACT : programme d'aménagement concerté du territoire
PAIO : permanence d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes
PEL : plan éducatif local
PIC : programme d'initiative communautaire
PIMMS : point information médiation multiservices
PLA : prêt locatif aidé
PLIE : plan local pour l'insertion par l'économique
PLH : programme local de l'habitat
PLUS : prêt locatif à usage social
PMY : projet Mantes-en-Yvelines
PPU : prêt projet urbain
PRU : prêt renouvellement urbain
REP : réseau d'éducation prioritaire
RMI : revenu minimum d'insertion
SEM : société d'économie mixte
SGAR : secrétaire général pour les affaires régionales
SIG : système d'information géographique
SYTRAL : syndicat des transports de l'agglomération lyonnaise
TRACE : trajet d'accès à l'emploi
ZAC : zone d'aménagement concerté
ZEP : zone d'éducation prioritaire
ZFU : zone franche urbaine
ZRU : zone de redynamisation urbaine
ZUS : zone urbaine sensible

Liste des annexes

Annexe 1 : l'approche anglaise de la politique en faveur des zones urbaines défavorisées

Annexe 2 : Roubaix-Tourcoing

Annexe 3 : Le Mantois

Annexe 4 : Clichy-Montfermeil

Annexe 5 : Grigny

Annexe 6 : Vaulx-en-Velin

Annexe 7 : Vénissieux

Annexe 8 : Marseille

Annexe 9 : Saint Denis de la Réunion

Annexe 10 : aspects internationaux : les sources utilisées

Annexe 1

L'approche anglaise de la politique en faveur des zones urbanisées défavorisées

I - Présentation

Pays anciennement et fortement urbanisé (80 % de sa population vivent dans des villes de plus de 10 000 habitants), l'Angleterre est en Europe un pays pionnier en matière de politique menée en faveur des quartiers en difficulté.

Les problèmes à résoudre relèvent d'un modèle de développement urbain fortement marqué par les révolutions industrielles. Les villes anglaises ont ainsi vu se concentrer dans leurs centres des phénomènes de pauvreté, de dégradation de l'habitat, et de regroupement de minorités ethniques, tandis que les banlieues, éloignées du centre-ville, sont plutôt caractérisées par leur nature résidentielle.

Aujourd'hui, la dégradation de l'état de santé, le développement du sentiment d'insécurité et de l'insécurité elle-même, et les médiocres performances scolaires concernent plus particulièrement les zones urbaines.

II - Rappel historique

Dès la fin des années soixante, l'Angleterre fait preuve d'innovations prenant en compte les particularités de zones défavorisées. Ainsi le rapport de Mme Plowden de 1967 débouche sur l'instauration des *educational priority areas*, qui inspireront les Zones d'Education Prioritaires françaises.

Les émeutes de Brixton, un quartier de Londres, en avril 1981, ont conduit le gouvernement anglais à diligenter une enquête visant à en éclairer les origines : le rapport de Lord Scarman ouvrit ainsi la réflexion sur les dysfonctionnements sociaux et la nécessité d'améliorer l'environnement des périphéries et les services publics.

Dans les années 1980, le programme *Priority Estate Project* (projet sur les quartiers prioritaires) vise à réinvestir une trentaine de quartiers en général gérés de l'extérieur sans implantation locale ni service public.

Le concept de régénération urbaine au niveau local se développe particulièrement dans les initiatives menées dans les années 1990, parmi lesquelles l'*Action for Cities*, le *City Challenge* puis le *Single Regeneration Budget* et, plus récemment, le *New Commitment to Regeneration*.

Se sont ainsi imposés les principes essentiels de la régénération urbaine telle qu'elle est aujourd'hui conçue en Angleterre : le partenariat, qui inclut les autorités locales, les communautés locales⁴⁵ et le secteur privé ; l'intégration des différentes approches économique, sociale et environnementale ; l'action territorialisée, sans pour autant restreindre géographiquement les problèmes posés ; la cohérence interministérielle, sur le plan du financement ou sur celui des modalités d'action locale ; enfin, la nécessité de faire participer les habitants au développement local.

III - Le cadre institutionnel

a) Les structures nationales

Le *Department for Transport, Local Government and Regions (DTLR)*⁴⁶ définit et met en œuvre la politique de régénération urbaine en Angleterre. Deux unités sont consacrées à ces questions dans ce ministère : la *Urban Policy Unit*⁴⁷ et la *Neighbourhood Renewal Unit*⁴⁸.

La *Urban Policy Unit* est dédiée à la mise en œuvre du document *Our Towns and Cities : the Future*⁴⁹, publié en novembre 2000, qui définit la politique gouvernementale dans ce domaine. Il a été publié concomitamment avec un autre document intitulé *The state of English*

45 Cette expression désigne des groupements de personnes représentatives de la société civile des quartiers. Par exemple, les groupes de résidents, le milieu associatif, les communautés religieuses ou les représentants des milieux économiques.

46 Qu'on pourrait traduire par : ministère du transport, du gouvernement local et des régions.

47 Qu'on pourrait traduire par : unité de politique urbaine.

48 Qu'on pourrait traduire par : unité de renouvellement des quartiers.

49 *L'avenir de nos villes et de nos cités*.

*Cities*⁵⁰, qui a donné une vision générale de l'état des lieux, et les orientations possibles d'une politique urbaine. Il passe notamment en revue le rôle économique des villes, en mettant l'accent sur les thèmes suivants : le niveau pertinent d'intervention, les modèles socio-économiques à l'échelle des quartiers et les modalités de gouvernance au service de politiques locales de régénération.

La *Neighbourhood Renewal Unit* est située en position interministérielle au sein du *DTLR*, afin de surveiller la mise en œuvre du plan national d'action du gouvernement, publié en janvier 2001, sous le titre de *National Strategy Action Plan : A New Commitment to Neighbourhood Renewal*⁵¹. Ce plan a été conçu par la *Social Exclusion Unit*⁵², créée par le Premier Ministre en décembre 1997 au sein du *Cabinet Office*⁵³. La *Social Exclusion Unit*, a conçu une stratégie avec l'aide de dix-huit équipes, les *Policy Action Teams*, installées pour examiner les problèmes des quartiers en difficulté. Ces équipes ont étudié les questions de l'emploi, des compétences, des entreprises, de la santé, du logement, du comportement antisocial, des écoles et de la coordination locale, tout en prenant en compte les considérations liées aux origines et aux minorités ethniques.

La *Urban Policy Unit* et la *Neighbourhood Renewal Unit* entretiennent d'étroites relations qui leur permettent de mener des actions et stratégies coordonnées et complémentaires.

b) *Le fonctionnement*

Le ministère établit le cadre politique et la programmation des actions liées aux politiques urbaines.

Il s'appuie au niveau régional sur les *Regional Development Agencies (RDAs)*⁵⁴ auxquelles il a donné plus de flexibilité budgétaire pour le soutien de la croissance économique régionale. Il se fonde également sur l'existence de structures susceptibles d'assurer un leadership à l'échelon régional, notamment les équipes de renouvellement

50 *L'état des villes anglaises.*

51 *Plan d'action stratégique nationale : un nouvel engagement pour le renouvellement des quartiers.*

52 Qu'on pourrait traduire par : unité de l'exclusion sociale

53 Le *Cabinet Office* est situé au cœur de la structure gouvernementale, avec le Cabinet du Premier ministre et le Trésor. Il coordonne la mise en œuvre de la politique gouvernementale.

54 Ces agences régionales, financées par l'Etat, ont pour but de coordonner le développement économique régional et de réduire les inégalités entre les régions.

des quartiers (*Neighbourhood Renewal Teams*) constituées au sein des *Government Offices for the Regions*⁵⁵.

L'Etat attend de chaque ville qu'elle définisse sa propre vision de son futur et propose des plans pour le réaliser ; elle doit donc susciter un partenariat stratégique local (*Local Strategic Partnership*) impliquant les « communautés locales », les autorités locales, les fournisseurs de services, les associations, les chefs d'entreprise et les autres acteurs locaux.

Ces partenariats stratégiques locaux sont soutenus par les *Government Offices for the Regions*. Ainsi, les politiques et programmes peuvent être ciblés là où ils apparaissent les plus nécessaires et adaptés au plus près des besoins locaux.

IV - Les orientations de la politique actuelle

A - Les objectifs du *Urban White Paper*

Afin de mettre en œuvre les orientations du *Urban White Paper* sur les conditions du développement urbain, les ressources des *Regional Development Agencies (RDAs)* ont été accrues de 1,7 milliard de livres (soit environ 2,7 M€). Les *RDAs* portent aujourd'hui l'attention sur des projets globaux de régénération, qui concernent aussi bien la mise en valeur de terrains déclassés que la création d'emplois et le soutien à l'implantation d'entreprises, avec des programmes financés par le *Single Regeneration Budget*, le *Challenge Fund* et des fonds structurels européens.

B - Le renouvellement des quartiers

La *Neighbourhood Renewal Unit* soutient l'action gouvernementale au niveau des quartiers, en contrôlant le développement local des stratégies de renouvellement des quartiers, et en y mobilisant les secteurs-clés et les acteurs essentiels.

Afin de réduire les écarts identifiés par le plan d'action stratégique entre les quartiers en difficulté et le reste du pays, 900 M£ (environ

⁵⁵ Services du gouvernement dans la région.

1 435 M€) seront consacrés, pendant trois ans (jusqu'en 2004), à l'accélération du processus de renouvellement urbain.

Cette stratégie s'appuie sur des partenariats stratégiques locaux, chargés d'identifier les quartiers prioritaires, de trouver les causes profondes de leur déclin, de déterminer comment les acteurs peuvent contribuer à améliorer la situation, et de mettre en œuvre des actions acceptées par tous.

Sur les années 2003-2004, 33 milliards de livres supplémentaires (soit environ 52,3 milliards d'€) seront affectés aux zones ayant besoin de services de base, comme l'éducation, la santé, les transports, le logement, la justice et les loisirs. Cette augmentation de moyens est liée à des objectifs spécifiés dans les *Public Service Agreements* : ceux-ci incluent notamment des « objectifs planchers », qui précisent les normes minimales à réaliser. Une liste de ces objectifs pour la régénération urbaine est communiquée dans le tableau ci-joint.

C - Les autres financements disponibles

Le *Single Regeneration Budget*⁵⁶ a été mis en place en 1994 pour assurer la convergence de programmes élaborés par différents ministères. Son but était de simplifier et d'accroître l'efficacité des aides disponibles au profit de la régénération.

Il est mis à la disposition des partenaires locaux afin de combattre l'exclusion et promouvoir l'égalité, ainsi que pour soutenir la régénération urbaine. Il a pour but de renforcer la qualité de vie des habitants des quartiers en difficulté, en réduisant les écarts entre ces quartiers et leurs alentours, et entre les différents groupes. D'ici 2001, la gestion de ce fonds sera totalement transférée du ministère (DTLR) aux *Regional Development Agencies*. Ce fonds représente environ 878,5 M£ (soit 1 405,1 M€) pour 2001-02.

En outre, sur les six initiatives soutenues par le *New Opportunities Fund*, deux concernent la régénération urbaine ; la création de réseaux de prévention de santé, et le développement d'espaces verts et de développement du lien social. Les projets qui bénéficient de ces financements s'ajoutent à ceux soutenus par l'action gouvernementale.

⁵⁶ Qu'on pourrait traduire par : fonds interministériel de régénération.

Exemples d'indicateurs mis en œuvre dans les *Public Service Agreements* en Angleterre

Thème	Responsable local	Cible
Emploi	Employment Service New Deal Partnership Action Teams for Jobs	Diminuer le taux de chômage dans les trente districts enregistrant les plus mauvais résultats et réduire les écarts entre les districts
	Small Business Service	Favoriser la création d'entreprises dans les quartiers défavorisés
	Employment Service New Deal Partnership Actions Teams for jobs	Accroître le taux d'emploi des handicapés, des parents isolés ou des minorités ethniques, et des personnes de plus de 55 ans, et réduire les écarts avec les autres catégories
	Regional Development Agencies	Accroître les performances économiques des régions sur la base du PNB/habitant
Sécurité	Crime and Disorder Regional Partnership	Réduire la petite délinquance de 25 %, et veiller à ce qu'aucun district n'enregistre un pourcentage triple de la moyenne nationale d'ici 2005
Education	Schools and Local Education Authorities	Accroître le pourcentage d'élèves obtenant des mentions A à C aux GCSEs* à un niveau minimum de 25 % dans toutes les écoles
Santé	Health Authorities, Primary Care Trusts and Primary Care Group	Réduire l'écart de santé entre les zones les plus défavorisées du pays et la moyenne nationale. Indicateurs en cours de définition
	Housing Authorities Registered Social Landlords	Réduire de 33 % d'ici 2004 le nombre de locataires habitant des logements publics non conformes, surtout dans les zones défavorisées
Environnement	Local authorities	Améliorer la qualité de l'air dans les zones défavorisées et la mettre aux normes prévues par le plan gouvernemental pour la qualité de l'air

* *General Certificate of Education*

Annexe 2

Roubaix - Tourcoing

I - Une histoire marquée par le déclin industriel

a) Histoire urbaine

Le site était depuis le Moyen Age spécialisé dans le travail de la laine, mais c'est pendant la révolution industrielle de la seconde moitié du 19^{ème} siècle que les villes ont pris leur essor. Ainsi Roubaix, peuplée d'environ 10 000 habitants en 1810 et 35 000 en 1851 en compte 120 000 en 1914, soit une multiplication par douze en un siècle, grâce à une industrialisation accélérée. Tourcoing a connu une évolution démographique moins forte : le nombre d'habitants est passé de 12 000 en 1800 à 28 000 en 1850 et 80 000 en 1900.

Cette industrialisation - reposant sur une mono-industrie - a eu deux conséquences néfastes pour le site à partir de la crise des années 1970. Le chômage augmente dans des villes ouvrières à qualification relativement faible et dans un contexte régional fragilisé par la crise et dont les indicateurs socio-économiques accusaient déjà un retard sur la moyenne française. D'autre part, le plan d'urbanisation anarchique engendré par l'industrialisation ne facilite pas la cohésion sociale de ces communes dépourvues de véritables centres - villes. En effet, Roubaix et Tourcoing se sont, au cours du 19^{ème} siècle, construites autour de leurs usines, chaque filature ayant ses logements ouvriers, le plus généralement constitués de « courées ». Il s'agit d'enfilades de maisons individuelles collées les unes aux autres de part et d'autre d'une voie centrale et pourvues à l'arrière d'une courette ou d'un jardinet. L'édification des constructions a été laissée à l'initiative privée. Construits en matériaux de mauvaise qualité, ces logements se sont avec le temps très fortement dégradés. L'habitat, plus ancien que celui des autres villes françaises, est dépourvu de confort. Une importante vie de quartier s'est développée autour de ces courées, au détriment du sentiment d'appartenance à la ville dans son ensemble. L'espace urbain est désordonné : les fabriques, les maisons ateliers et les quartiers d'habitat ouvrier s'enchevêtrent. La crise

a entraîné l'apparition de nombreuses friches industrielles au cœur même des villes.

Dès 1900, la périphérie Nord de Roubaix et la périphérie Sud de Tourcoing se rejoignent (dans des faubourgs abritant un habitat ouvrier avec courées et maisons en bande mêlé à un tissu industriel composé des sous-traitants des grandes entreprises textiles) ; des liaisons entre les deux villes sont créées : rue de Roubaix à Tourcoing, rue de Tourcoing à Roubaix, rue de l'Union.

Contrairement à certains quartiers urbains périphériques des grandes villes, comme Lille Sud par exemple, Roubaix et Tourcoing ne connaissent pas de problèmes d'enclavement particuliers, elles sont même plutôt bien desservies par les transports en commun (métro VAL, tramway).

De même, la difficulté sociale ne découle pas principalement de grandes barres à Roubaix : si bailleurs sociaux institutionnels gèrent environ 15 000 logements, le problème est surtout celui d'un logement social privé (22 000 logements), souvent occupé par des ménages aux revenus modestes, devenus propriétaires en raison de la faiblesse des prix immobiliers mais incapables de maintenir un patrimoine dégradé, souvent dépourvu de confort, parfois insalubre. Seul le quartier de l'Alma est composé de barres et de tours, de petite dimension. Tourcoing est dans la même situation : seul un quartier en grande difficulté, La Bourgogne, s'apparente aux grands ensembles traditionnels.

b) Données démographiques et économiques

Indicateurs socio-économiques du site

Chiffres 1998	Roubaix	Tourcoing	Arrondissement
Allocataires CAF RMistes	Plus de 4%	Plus de 3%	2,33%
Bénéficiaires de l'AMG *	7,8%	1 à 2%	
Taux de chômage	28,30%	20,10%	15,53%
Revenu fiscal net moyen par an (en 95)	< 10 670 €	< 10 670 €	13 415 €
Mortalité par alcoolisme (pour 1000)	Entre 0,3 et 0,4	Entre 0,3 et 0,4	0,3
Evolution nombre demandeurs emplois 1996 – 1998	-2,6%	-1,9%	-2,2%
Potentiel fiscal de la taxe d'habitation	323	303	429

Source : Cour des comptes

* AMG : aide médicale gratuite

La situation est particulièrement dégradée à Roubaix et Tourcoing en comparaison de la moyenne de l'arrondissement, de l'agglomération lilloise et du territoire national.

Les chiffres indiqués par l'Education Nationale corroborent les précédents : la proportion d'élèves en retard de 2 ans ou plus est le double de la moyenne en France à l'entrée en CP ; elle lui est de près de deux fois et demie supérieure à l'entrée en CM2 et d'une fois et demie en seconde.

Roubaix et Tourcoing ont du mal à faire vivre la mixité sociale et donc à sortir du cercle vicieux de l'exclusion sociale et urbaine : identité urbaine faible, habitat dégradé, population de nationalité étrangère (20 %) ou d'origine étrangère (48 %), en situation économique et sociale difficile, problèmes de santé, fort sentiment d'insécurité. Elles attirent des populations en difficulté alors que les ménages dont la situation s'améliore partent.

C'est, en effet, à Roubaix que le prix des logements est le plus bas de tout l'arrondissement (parmi les dix quartiers les moins chers, neuf sont situés à Roubaix). Le taux de mutation des logements est très élevé (4,82 déclarations d'intention d'aliéner par an pour cent logements privés en moyenne sur la période 1990-1998). Depuis 1982, chaque recensement fait apparaître une baisse du nombre d'habitants à Roubaix et Tourcoing. Le solde migratoire très négatif n'est que partiellement compensé par la jeunesse de la population.

II - Modalités d'application de la politique de la ville sur le site

a) Les dispositifs

- Un contrat d'agglomération de la communauté urbaine de Lille 1992 – 1994 avait été signé après la désignation de Lille comme site – pilote des futurs contrats de ville.

- Des conventions de reconquête commerciale sur Roubaix et sur Tourcoing ont été signées en octobre 1995 par l'Etat, les villes de Roubaix et de Tourcoing, la chambre de commerce et d'industrie de Lille-Roubaix-Tourcoing, la chambre des métiers du Nord et les associations de commerçants. L'objectif était de permettre le développement du commerce et de l'artisanat autour de trois axes

(reconquête des « linéaires », reconquête de l'image, reconquête des populations). Les sites prioritaires étaient notamment les centres villes dégradés et la rue de l'Epeule. Un comité regroupant les partenaires était chargé de suivre les actions entreprises et d'en établir le bilan.

- Le contrat de ville cadre 1994 – 1999 sur 13 communes (dont Roubaix et Tourcoing) constituait le volet solidarité d'un contrat d'agglomération plus vaste mais qui ne fut jamais signé. Ce document n'a pas fait l'objet de conventions par communes. Le GPU a été mis en place en 1994 dans le cadre du contrat de plan Etat-région.

b) Spécificités institutionnelles

La plus notable consiste en l'existence d'un GIP chargé d'animer le GPU (et le GPV depuis mai 2001). La communauté urbaine Lille Métropole a contribué, aux côtés de l'Etat, à la création et au fonctionnement du GIP du grand projet urbain. Elle a reconduit sa participation au groupement pour le grand projet de Ville (2000-2006) et en assure la présidence.

La communauté urbaine de Lille a créé une SEM (« Ville renouvelée ») pour conduire les opérations urbaines. L'agence d'urbanisme est chargée de la planification.

Annexe 3

Le Mantois

I - Histoire urbaine

Le Mantois se situe à une cinquantaine de kilomètres à l'ouest de Paris, aux confins de l'Île-de-France et de la Normandie. Il est composé de neuf communes⁵⁷ : Mantes-la-Jolie, Mantes-la-Ville et Limay qui en constituent le cœur, Buchelay, Magnanville, Porcheville, Rosny-sur-Seine, Rolleboise et Guerville qui forment un espace périphérique, en partie à caractère rural.

Le Mantois a connu une forte activité industrielle. La construction du Val Fourré, notamment, est corrélée à l'implantation d'usines automobiles dans la Seine-aval et à l'affectation du 1 % patronal⁵⁸. La forte restructuration industrielle de ce secteur au cours des années 80, a entraîné, pour la région, désindustrialisation et pertes d'emplois.

L'impact sur le Val Fourré a été considérable. La chute du nombre des locataires apportés par les réservataires traditionnels a contribué à faire perdre au quartier une population solvable et professionnellement insérée. A ce phénomène s'est ajoutée la migration vers des zones résidentielles de certaines populations.

Les éléments urbanistiques ont encore renforcé les fractures créées par les modifications du peuplement. Le Mantois est un lieu où convergent la Seine, l'autoroute A13 et les lignes ferroviaires reliant Paris à Rouen et Evreux. Un certain nombre de grandes artères quadrillent les communes, créant une partition en secteurs et enclavant certains quartiers. Mantes-la-Jolie est ainsi partagée en trois ensembles d'habitat séparés : la vieille ville à l'est, la zone pavillonnaire de Gassicourt au centre, le Val Fourré à l'ouest.

Le Val Fourré est l'un des quartiers les plus enclavés, et rétablir la continuité du tissu urbain est une priorité du projet d'aménagement.

⁵⁷ La communauté d'agglomération n'en regroupe que huit (Limay n'en fait pas partie).

⁵⁸ Participation des employeurs à l'effort de construction (0,45 % depuis 1992).

II - Données démographiques et économiques

Au regard de nombreux critères, le Mantois est un territoire hors normes, qui concentre plus de populations fragilisées que tout autre dans le département.

En effet, si le Mantois ne représente que 6,7 % de la population des Yvelines, il compte en revanche 12,6 % des logements sociaux du département, 12,4 % des ouvriers (mais seulement 2,4 % des cadres), 13,5 % des étrangers, 12,1 % des chômeurs, 14,1 % des bénéficiaires du RMI, 9,7 % des non-diplômés et 10,8 % des ménages non imposables.

Il cumule trois types de difficultés :

- une population très défavorisée confrontée à de nombreuses formes de précarité et de fragilité sociales (déséquilibre entre ouvriers et cadres, part élevée des étrangers, nombre important de chômeurs et de RMistes) ;
- un environnement économique qui demeure peu dynamique (marché régional de l'emploi éloigné, desserte par les transports en commun de qualité médiocre, taux d'emploi local faible, population peu qualifiée) ;
- un faible niveau de ressources pour les collectivités locales (potentiels fiscaux moyens des communes parmi les plus faibles de la région).

Le Mantois n'est cependant pas un territoire homogène : les quartiers d'habitat social (le Val Fourré à Mantes-la-Jolie et les Merisiers-Plaisances à Mantes-la-Ville), qui représentent près de la moitié du parc de logements de l'agglomération, concentrent l'essentiel des difficultés et constituent des sites prioritaires d'intervention pour la politique de la ville.

Le Val Fourré est le quartier d'habitat social le plus important de l'agglomération : les difficultés globales du Mantois y sont encore amplifiées et accrues (ce quartier rassemble par exemple 56 % des RMistes de Mantes-la-Jolie, sa ZEP est avec 10 000 élèves la première de France). La tendance à la décroissance de sa population ne signifie pas une diminution des difficultés et semble au contraire renforcer le constat de concentration des publics fragilisés, voire en situation d'exclusion.

Indicateurs socio-économiques du site

Chiffres 1999	Val Fourré	Mantes-la-Jolie	Ile-de-France
Population totale <i>Evolution 90/99</i>	25 496 - 7,5 %	43 679 - 3,1 %	9 643 880 +1,8 %
Moins de 20 ans	41,6 %	33,5 %	24,8 %
Plus de 60 ans	7,4 %	12,5 %	16,7 %
Etrangers	37,4 %	26,4 %	12,7 %
Non diplômés parmi les 15 ans et plus	39,1 %	29,9 %	16,1 %
Population active <i>Evolution 90/99</i>	9 365 -13,9 %	18 674 -6 %	4 856 780 +0,9 %
Nombre de chômeurs <i>Evolution 90/99</i>	2 405 +40,8 %	3 770 +58,1 %	573 718 +37,4 %
Taux de chômage	25,7 %	20,2 %	11,8 %
Taux de chômage < 25 ans	37,7 %	32,4 %	19,8 %
HLM / résidences principales	79 %	47,9 %	24,7 %
Nombre moyen de personnes par logement	3,74	2,93	2,34
Taux de vacance des logements	10,7 %	10,5 %	8,3 %

Source : *Cour des comptes*

III - Modalités d'application de la politique de la ville sur le site

a) Les dispositifs

Depuis l'émergence des problématiques « politique de la ville » au début des années 1980, Mantès-la-Jolie et plus particulièrement le Val Fourré étaient l'objet de multiples procédures et expérimentations, au point d'être considérés au niveau national comme l'un des phares du développement social urbain.

Les événements de mai 1991 signèrent l'échec d'une politique considérée comme en pointe.

Le premier GPU, en juillet 1991, est limité au Val Fourré, mais dès février 1994 son périmètre est élargi au territoire des trois communes de Mantès-la-Jolie, Mantès-la-Ville et Buchelay.

Au contrat de ville expérimental du 26 septembre 1992 succède le contrat de ville du 31 mai 1994 auquel adhèrent les communes de Mantes-la-Jolie, Mantes-la-Ville et Buchelay, ainsi que cinq autres communes (Epone, Rosny-sur-Seine, Porcheville, Follainville-Dennemont, Rolleboise) et la communauté de communes des Portes de l'Île-de-France (Bonnières, Bennecourt et Freneuse), la Caisse des dépôts et le FAS.

Les autres collectivités présentes sur le site mettent en place différents dispositifs (plan départemental d'urgence pour la Seine-aval du conseil général, contrat de développement urbain de l'Etat, contrat d'aménagement du Mantois du conseil régional), qu'il est convenu en novembre 1995 de fédérer dans le projet Mantes-en-Yvelines (PMY). La première convention triennale est signée le 17 juin 1996.

Le CIV retiendra successivement le Mantois sur la liste des sites pilotes des contrats de ville et sur celle des grands projets de ville. La deuxième convention PMY inclura le contrat de ville et la convention GPV pour la période 2000-2006.

b) Spécificités institutionnelles

La politique de la ville dans le Mantois présente trois particularités :

- une intercommunalité ancienne, qui ne recouvre aucun des périmètres auxquels se sont appliqués les dispositifs successifs ;
- le projet Mantes-en-Yvelines qui, mobilise l'ensemble des acteurs locaux sur un projet d'aménagement et de développement commun, et met en place un dispositif de pilotage unique ;
- l'intervention depuis 1996 d'un établissement public d'aménagement, l'EPAMSA, qui cumule les fonctions de directeur de projet et d'opérateur principal du projet Mantes-en-Yvelines.

Une harmonisation des périmètres de ces projets et structures, permettrait le renforcement des synergies. Aujourd'hui non seulement Limay ne fait pas partie de la communauté d'agglomération mais l'aire de compétence de l'EPAMSA ne coïncide pas non plus avec le territoire du projet Mantes-en-Yvelines II.

Annexe 4

Clichy – Montfermeil

I - Une histoire marquée par l'enclavement du grand ensemble des Bosquets

a) Histoire urbaine

Situées à l'est de la Seine Saint Denis, Clichy-sous-Bois (3,95 km² dont 1,1 km² de bois, 28 288 habitants au recensement de 1999) et Montfermeil (5,45 km², 24 121 habitants en 1999) occupent respectivement le haut et les dévers Nord et Sud d'un plateau bordé par la forêt de Bondy, à environ 15 kilomètres de Paris, de Roissy et de Marne-la-Vallée.

Jusqu'à la fin du siècle dernier, Clichy formait un petit village de 250 habitants, implanté au cœur de la forêt de Bondy. En 1954, Clichy-sous-Bois comptait 5 000 habitants. Au début du siècle, Montfermeil était encore un bourg rural de moins de 2 000 habitants. Dans les années 20, une grande partie de la commune a été lotie en même temps que de nombreuses communes avoisinantes. Les quartiers de lotissements pavillonnaires des Coudreaux et de Franceville datent de cette époque, avec une desserte en tramway (démonté en 1935) depuis la gare du Raincy. Comme Clichy-sous-Bois, Montfermeil connaît dès le début des années 60, un développement urbain très soutenu, notamment avec la création de la cité des Bosquets, au détriment de la forêt de Bondy.

La logique d'ensemble reposait sur la construction d'une autoroute (A87) destinée à faciliter l'accès aux principales zones d'emploi. Ce projet majeur et fortement structurant, en partie déjà réalisé, a été abandonné en 1985 au profit de la Francilienne. Le site s'est trouvé devant des difficultés croissantes : les constructions ont été peu entretenues, le recouvrement des charges des copropriétés se fait mal, ce qui conduit à des dettes élevées (3,35 M€ en 1997, 4,57 M€ en 2000, pour la cité des Bosquets à Montfermeil).

L'urbanisation de type « ZUP », avec barres et tours distribuées autour de terrains réservés à la voie de desserte routière prévue, a laissé de larges emprises inoccupées. Clichy a ainsi connu, pendant de nombreuses années, un tissu urbain déstructuré, sans véritable centre ville ; Montfermeil voyait se créer un fort déséquilibre social, économique et urbain entre une aire exceptionnellement dense et un tissu pavillonnaire issu de lotissements des années trente.

La caractéristique majeure du parc de logements est d'être constitué, en grande partie, de copropriétés privées. L'action publique en vue du remembrement foncier est, de ce fait, en présence d'interlocuteurs multiples, souvent fragiles économiquement. Malgré les opérations foncières entreprises, les copropriétés privées représentent encore 46 % des logements à Clichy (dont 28 % pour le Bas Clichy) et 10 % à Montfermeil (dont les 9/10 dans la cité des Bosquets).

L'habitat « social » de droit ou de fait (copropriétés et HLM) représente 2 816 logements à Clichy-sous-Bois, soit 35 % du parc de logements de la commune. A Montfermeil, à la suite des démolitions entreprises, cette proportion est descendue à 22 %. Les taux de vacances de ces logements sont élevés : 8,1 % à Clichy et 9,9 % à Montfermeil, pour seulement 3,7 % en moyenne départementale. Les taux de rotation sont élevés et en augmentation : à Clichy, ce taux est passé de 9,7 % en 1994 à 11,8 % en 1997 ; à Montfermeil, il était de 8,6 % en 1994, il a atteint 16,5 % en 1997, pour revenir à 10,8 % en 1998. A titre de comparaison, la moyenne départementale était de 7,7 % en 1994 et de 10 % en 1997.

Enfin, la faiblesse des accès constitue un handicap des plus criants : alors qu'il faut environ une heure, par les transports en commun, pour se rendre du centre de Paris à celui de Lille ou d'Orléans, il faut compter plus d'1h30 de Paris à Clichy-sous-Bois ou Montfermeil. Il existe bien plusieurs gares à proximité (Chelles, Gagny, le Raincy, bientôt la gare EOLE de Livry-Gargan), mais les dessertes par autobus sont empêtrées dans un plan de circulation compliqué et saturé qui les rend inefficaces. Encore cet axe correspond-il à la dominante des déplacements de Paris ou vers Paris. Des trajets vers Roissy ou Marne-la-Vallée ne peuvent pas être envisagés par les transports en commun. Les aménagements en accès routiers ont été conçus quant à eux en fonction du projet d'autoroute abandonné en 1985.

b) Données démographiques et économiques

L'ensemble des deux communes représentait environ 52 400 habitants en 1999. La population a doublé en moins de trente ans, la

tranche d'âge des moins de 25 ans représentant 47 % de la population totale à Clichy-sous-Bois, 43 % à Montfermeil et jusqu'à 50 % dans la cité des Bosquets, pour une moyenne de 36 % dans le département. Les deux communes doivent, de ce fait, assurer la construction et l'entretien d'équipements pour une population d'âge scolaire très nombreuse, avec des ressources propres très basses. A Montfermeil, les populations en difficulté se trouvent groupées sur un seul quartier de la ville (la cité des Bosquets), alors qu'à Clichy les difficultés sont disséminées à plusieurs endroits de la ville. En outre, à Clichy-sous-Bois, le phénomène de rotation est très élevé (49 % entre deux recensements, pour une moyenne de 36 % dans le département). Les familles dont le sort s'améliore quittent les deux communes, ce qui maintient la tendance à la paupérisation.

Le tissu économique des deux communes est peu dense. Aucune grande entreprise n'est installée sur leur territoire. Les trois premiers employeurs de Montfermeil sont des personnes publiques : l'hôpital intercommunal, la mairie et la maison de retraite des Ormes. En 1990, les taux de chômage étaient déjà parmi les plus élevés du département : 14,7 % à Clichy (23 % pour les moins de 25 ans) et 11,3 % à Montfermeil (24 % pour les moins de 25 ans). Cette situation a encore empiré puisqu'en 1998 les taux de chômage atteignaient à 19,7 % à Clichy et 15,3 % à Montfermeil (25 % dans la cité des Bosquets), pour une moyenne de 14,5 % en Seine-Saint-Denis et 10,3 % en Ile-de-France.

Cette situation explique la faiblesse des recettes liées à la taxe professionnelle, malgré des taux élevés. Les deux communes sont parmi les plus pauvres du département. La convention-cadre du contrat de ville 2000-2006 évalue le potentiel fiscal de Clichy à 311 €/habitant et celui de Montfermeil à 381 €/habitant. A titre de comparaison, la moyenne des communes de plus de 10 000 habitants en Ile-de-France est de 823 €.

II - Modalités d'application de la politique de la ville sur le site

a) Les dispositifs

Une convention de DSQ intercommunale pour Clichy-sous-Bois / Montfermeil a été signée entre l'Etat et les deux communes en 1990 pour une durée de quatre ans (jusqu'à 1993). Les contrats de ville signés en 1994 étaient, en revanche, communaux.

L'Etat et le département ont signé le 13 mars 1992 un protocole pour la mise en œuvre de la politique de la ville et du développement social urbain dans le département de Seine-Saint-Denis. Les thèmes généraux privilégiés étaient l'habitat et l'enseignement supérieur (programme Université 2000). Il a pris fin au 31 décembre 1993 et n'a pas été reconduit à cette date.

Un nouveau protocole d'accord a été signé dans le cadre de la préparation de la nouvelle phase de contractualisation (2000-2006) entre l'Etat et le département, mais également la chambre de commerce et d'industrie de Paris (délégation de Seine-Saint-Denis), la chambre de métiers, le FAS, la CAF, la SNCF, la RATP et La Poste ; il a pour objectif principal d'encadrer le suivi des contrats de ville au niveau départemental.

b) Particularités institutionnelles

La communauté de communes, créée le 22 décembre 1997, devenue communauté d'agglomération le 1^{er} janvier 2001, a été mise en place spécifiquement pour la politique de la ville.

Le 9 juillet 1991, le CIV décidait de créer pour le site une mission d'études et d'aménagement placée sous l'autorité de la DIV. Ses missions étaient de définir les grandes options d'aménagement pour des projets urbains (notamment le désenclavement routier), d'identifier les activités susceptibles d'intégrer le site, d'élaborer des propositions de maîtrise d'ouvrage, de définir et soutenir la mise en œuvre d'une politique d'équipements publics et d'implantation de services publics. Elle a été supprimée et remplacée par une société d'économie mixte chargée du GPU de Clichy – Montfermeil, constituée le 19 juillet 1996 entre l'Etat (40 % du capital), les communes de Clichy et Montfermeil (20 % chacune), la CDC avec la société SCIC AMO (13 %), le Crédit Foncier de France (5 %) et la chambre de commerce et d'industrie de Paris (2 %), pour une période de 30 ans ; son capital s'élève à 0,76 M€ (0,5 M€ d'apports en numéraire et 0,26 M€ en nature). La société d'économie mixte a assuré la maîtrise d'ouvrage des principales opérations lancées dans le cadre du GPU. Un GIP doit être constitué pour piloter le grand projet de ville.

Annexe 5

Grigny

I - Histoire urbaine

La commune de Grigny, située dans le département de l'Essonne, connaît des difficultés particulièrement aiguës du fait d'une explosion démographique qui lui a été imposée au début des années 1970. Ce village de 3 500 habitants a, en effet, dû accepter deux très importantes opérations immobilières pour lesquelles ses structures étaient totalement inadaptées : la création de l'ensemble locatif social de la Grande Borne et la construction de la copropriété de Grigny II.

La création de la Grande Borne a été décidée par l'Etat, lancée par le District de la région parisienne et réalisée par l'Office interdépartemental HLM de la région parisienne. Ce quartier, dont une petite partie se situe sur le territoire de la commune de Viry-Châtillon, est constitué d'un grand nombre d'immeubles de taille moyenne. Son architecture est originale par rapport à celle de la plupart des quartiers conçus à cette époque. La procédure de ZAC, prévue initialement, n'a pas suivi son cours ; il n'y a pas eu non plus d'incitation à la création de zones d'activités qui auraient pu procurer des emplois à la population et améliorer le potentiel fiscal de la commune.

A la même époque a été lancée l'opération de Grigny II qui compte 4 900 logements en copropriété répartis dans plusieurs ensembles de grandes tours ; elle constitue aujourd'hui la plus grande copropriété de France. Ce quartier se caractérise par des problèmes de mutation sociale avec des difficultés concentrées sur certaines de ses parties. Si le marché de la location s'est maintenu, une chute très importante du coût au m² est observée depuis plusieurs années. En revanche, la copropriété n'est pas dégradée et reste gérée de manière participative.

La commune de Grigny compte aujourd'hui 25 000 habitants, dont 10 800 à la Grande Borne et 12 000 à Grigny II.

Cette urbanisation déséquilibrée explique le manque d'unité d'une ville devenue tripolaire : le quartier de la Grande Borne est construit à l'ouest de l'autoroute A6 qui constitue un obstacle entraînant le repli du

quartier sur lui-même ; à l'est, Grigny II est séparé de la Grande Borne par l'autoroute et par des terres agricoles aujourd'hui en friche ; au nord, le village de Grigny, le secteur le moins peuplé, abrite toujours l'hôtel de ville et l'essentiel des services publics.

II - Données économiques et sociales

Le tableau suivant présente les principales données économiques et sociales observées dans le cadre de la préparation du contrat de ville et grand projet de ville 2000-2006 pour les communes de Grigny et Viry-Châtillon.

Chômage	Taux de chômage élevé, atteignant 16 % à Grigny, soit deux fois plus que la moyenne départementale, et plus de 30 % dans certains secteurs des quartiers prioritaires. 34 % des demandeurs d'emploi de Grigny et Viry-Châtillon sont sans activité depuis plus de deux ans. Ratio emploi / habitant faible : 0,29 % à Viry-Châtillon et 0,35 % à Grigny pour une moyenne départementale de 0,71 %.
Pauvreté et exclusion	Taux de bénéficiaires du RMI de 3,3 % à Grigny fin 1999, soit trois fois la moyenne départementale : des taux aussi élevés sur la partie Grande Borne de Viry-Châtillon et sur le Plateau.
Enfance et petite enfance	Situation extrêmement préoccupante à Grigny où les taux de signalement d'enfants et d'AEMO* sont très élevés, respectivement de 1 % et de 0,8 %, soit des taux quatre et cinq fois supérieurs à la moyenne départementale fin 1999.
Echec scolaire	Résultats aux évaluations en CE2 et en 6 ^{ème} en français et mathématiques très nettement inférieurs aux moyennes nationales.
Criminalité et délinquance	Augmentation relativement forte de la délinquance dans les quartiers au cours des deux dernières années : + 46 % à la Grande Borne, + 30 % à Grigny II et + 66 % au quartier CILOF** à Viry-Châtillon.
Immigration	Poids important de populations issues de l'immigration (33 % à la Grande Borne) et nombre élevé de minorités ethniques (55 nationalités) sur le territoire du GPV.
Potentiel fiscal	Potentiel par habitant faible : 396,4 € à Grigny et 487,8 € à Viry-Châtillon, très nettement inférieur à la moyenne des communes du département en politique de la ville.

* Actions éducatives en milieu ouvert.

** Compagnie immobilière du logement pour les militaires et fonctionnaires.

III - Modalités d'application de la politique de la ville sur le site

a) Les dispositifs

Dès les débuts de la politique de la ville, le site de Grigny a fait l'objet de mesures particulières. En 1982, le quartier de la Grande Borne a été classé îlot sensible régional. Par la suite, de 1984 à 1994, la Grande Borne a fait l'objet de différentes procédures de développement social des quartiers (DSQ).

Sur la période 1994-1999, la commune de Grigny a signé un contrat de ville intercommunal avec trois autres communes du département de l'Essonne : Viry-Châtillon, Athis-Mons et Fleury-Mérogis. Elle a également été retenue au titre des GPU par décision du CIV du 29 juillet 1993 pour un projet d'aménagement conçu au début des années 1990. La commune de Grigny souhaitait, en effet, la création d'un véritable centre ville permettant de fédérer les différents quartiers de la commune, dont les deux principaux, la Grande Borne et Grigny II. A cette fin, en octobre 1991, elle avait mandaté l'AFTRP, établissement public de l'Etat, pour la réalisation d'une étude dont l'objectif était « *avant tout de créer une vraie ville, avec un projet urbain de centralité qui permette de relier les différents quartiers de la commune, d'améliorer les échanges et de donner, à terme, une image cohérente de Grigny et un développement harmonieux* ». La commune de Grigny a été rejointe tardivement (1999) dans le cadre du GPU par celle de Viry-Châtillon, pour la partie du quartier de la Grande Borne se trouvant sur son territoire.

Le site de Grigny a été également classé en zone franche urbaine en application de la loi du 14 novembre 1996. Le périmètre de la ZFU correspondait au quartier de la Grande Borne, à une partie du centre ville et de la ZAC des Radars. Le Conseil d'Etat a annulé, en 1999, le périmètre de la zone franche de Grigny pour distorsion de concurrence dans une zone périphérique se situant à proximité du quartier du village. Le nouveau périmètre, proche de celui initialement retenu, n'a été arrêté qu'en juillet 2001.

Pour la période 2000-2006, les communes de Grigny et Viry-Châtillon ont signé conjointement un contrat de ville / grand projet de ville portant sur l'ensemble de leur territoire. Elles ont également été retenues au titre du dispositif européen PIC Urban II.

b) Spécificités institutionnelles

De 1994 à 1999, aucune structure de mise en œuvre des dispositifs contractuels de la politique de la ville n'a été créée, le soutien administratif et financier de la mission du GPU étant assuré par le principal opérateur d'aménagement du site, l'Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne (AFTRP). Le maire de Grigny a exposé à la Cour que « l'absence d'un véritable dispositif collectif de pilotage du GPU sur cette période n'a pas facilité les relations entre les partenaires, et singulièrement entre la collectivité et l'Etat ».

Le nouveau contrat 2000-2006 marque une évolution importante avec la création d'un GIP du contrat de ville / grand projet de ville par arrêté préfectoral du 21 décembre 2000.

Annexe 6

Vaulx-en-Velin

I - Histoire urbaine

Vaulx-en-Velin, commune de tradition agricole, située à la périphérie nord-est de Lyon, compte 39 000 habitants (recensement 1999). Son développement urbain s'est considérablement accéléré avec la création, à partir de 1972, d'un « grand ensemble neuf » qui représente aujourd'hui 62 % des logements de la commune et 81 % de son parc HLM. Il a été conçu selon une logique de séparation des fonctions (construction de dalles sur pilotis) : quartiers d'habitation cloisonnés entre eux, voiries privilégiant l'accès à Lyon et Villeurbanne mais interdisant la desserte entre quartiers, séparation des flux de circulation piétons/bus/automobiles avec des parkings semi-enterrés, séparation des fonctions, les commerces et les équipements publics étant disposés à l'extérieur des quartiers d'habitation.

La ville est traversée par le canal de Jonage. Le « grand ensemble » qui constitue la ZUP est situé au nord du canal et comprend plusieurs quartiers : à l'ouest, le Mas du Taureau, Grôlières et le Pré de l'Herpe ; à l'est, Ecoin-Thibaude, Vernay et Verchères ; au centre, à l'origine le centre commercial du Grand Vire et les équipements publics. Au nord du canal se trouvent aussi les quartiers de la Grappinière et du Petit-Pont qui formaient, avec la ZUP, les quartiers en DSQ puis en GPU.

Au sud du canal, sont situés d'autres quartiers sensibles constitués d'anciennes cités ouvrières construites à l'époque où la ville avait une industrie puissante de textile synthétique : la cité Tase, la cité Balme et la cité des Brosses.

Plus de la moitié des résidences principales de la commune sont des HLM, qui appartiennent à 14 bailleurs sociaux différents. Cette proportion atteint 60 % dans les quartiers sensibles où le taux de vacances était de 17 % en 1999 dans le « grand ensemble » (8,8 % en 1990).

II - Données démographiques et économiques

La population totale de la commune a diminué de 11 % entre les deux recensements. L'ensemble des quartiers sensibles représente plus des trois-quarts de la population de Vaulx-en-Velin, dont 62 % pour le GPU.

Tous les indicateurs de précarité sont sensiblement supérieurs à la moyenne départementale. Le revenu fiscal des habitants de la commune correspond à 45 % du revenu fiscal moyen du département ; le pourcentage de foyers fiscaux non imposables s'élève à 62 %, contre 42 % pour l'ensemble de l'agglomération lyonnaise. 12 % des familles sont monoparentales (9 % dans le département). 54 % des ménages de la commune sont des allocataires de la caisse d'allocations familiales (72 % pour le GPU) contre 45 % pour l'agglomération lyonnaise.

La population est jeune (plus de 65 % de la population a moins de 30 ans, 37 % moins de 20 ans). La population étrangère (13 500 personnes) forme plus de 20 % de la population totale de la commune (25 % dans le GPU) contre 8 % dans l'ensemble de l'agglomération.

Indicateurs socio-économiques du site

Chiffres 1999	GPU	Quartiers Sud	Commune Vaulx-en-V	Grand Lyon
Population	24 443	2 210	39 128	1 348 422
<i>Evolution 90/99</i>	- 17 %	- 13 %	- 11 %	+ 4 %
Population active	10 126	945	16 503	623 321
<i>Evolution 90/99</i>	- 23 %	- 15 %	- 17 %	+ 3 %
Nombre de chômeurs	+ 21 %		+ 22 %	+ 36 %
Taux de chômage	28 %	26 %	23 %	12 %
Taux de chômage < 25 ans	40 %	37 %	37 %	22 %
Allocataires de la CAF				
Bénéficiaires du RMI (1)	72 %	60 %	54 %	45 %
HLM / résidences principales	64 %	59 %	51 %	21 %
Taux de vacances HLM	17 %	12 %	13 %	8 %
taux de vacances > 3 mois	12 %		10 %	2 %
Taux de réussite au brevet (2)			44 %	67 %
Retard > ou = à 1 an en CM2			35 %	18 %

Source : Cour des comptes

(1) en % des ménages

(2) année scolaire 1997-1998

III - Modalités d'application de la politique de la ville sur le site

a) Les dispositifs

La politique de la ville était à l'origine concentrée sur les quartiers au nord du canal. Le contrat de DSQ (1989-1993) couvrait les quartiers de la Grappinière, de Petit-Pont et de la ZUP (le « grand ensemble »). Dans le contrat de ville 1994-1996, ces quartiers concentraient l'essentiel des interventions, puisque le GPU et la ZFU (en 1997) recouvraient leur territoire, mais plusieurs sites sensibles au sud du canal étaient également concernés et classés en ZRU. La place réservée à ces quartiers a continué à s'accroître. Le périmètre du GPV intègre ainsi le territoire de l'ex-GPU et trois quartiers d'habitat social du sud de la commune.

Les accords de 1994 et 2000 sont organisés autour de la restructuration urbaine de la commune dont les principes d'aménagement ont été énoncés, avant même la création des GPU, dans un protocole signé le 19 février 1993 entre l'Etat, la commune et la communauté urbaine. Le GPU, dont le principe a été arrêté par le CIV du 29 juillet 1993 et le protocole signé le 6 mai 1994, prévoit une restructuration lourde du centre ville. Le GPV assure la continuité de ces opérations.

Le centre ville a été réaménagé : démolition du centre commercial du Grand Vire, implantation d'un lycée, création d'un planétarium, reconstruction d'immeubles collectifs de petite taille en accession à la propriété et installation d'un supermarché.

b) Spécificités institutionnelles

Les accords signés en 1994 et 2000 concernant Vaulx-en-Velin constituent des conventions particulières du contrat de ville expérimental de l'agglomération lyonnaise signé le 30 juin 1992. Le GPU puis le GPV font partie intégrante de ces deux accords. Le pilotage politique de l'ensemble est assuré par un comité de pilotage qui réunit tous les partenaires (commune, Etat, communauté urbaine, département, région, FAS, organismes HLM, Caisse des dépôts et caisse d'allocations familiales, ainsi que le SYTRAL pour la période 1994-1999).

Un GIP, présidé par le maire, a été créé entre l'Etat, la commune et la communauté urbaine en 2001 ; doté d'un budget de 0,2 M€, il est en charge de la coordination de la maîtrise d'ouvrage.

Annexe 7

Vénissieux

I - Histoire urbaine

La ville de Vénissieux, située dans la périphérie sud-est de Lyon, est la 3^{ème} ville du département du Rhône. Elle bénéficie de la proximité de la campagne et dispose encore de nombreuses réserves foncières. Elle a une vocation industrielle fortement marquée, due en particulier au groupe RVI.

La topographie de la ville est caractérisée par une partie basse, le centre ancien essentiellement, et une partie en plateau, les quartiers des Minguettes. A proximité des grands axes de circulation, le quartier Max Barel, situé en contrebas des Minguettes, constitue un territoire clos et enclavé, comprenant peu d'équipements publics.

Les Minguettes, construites entre 1967 à 1974, sont composées de 62 tours de 60 à 85 logements et de barres, formant plusieurs quartiers (Démocratie, Darnaise-Monchaud, Léo Lagrange-Monmousseau, Pyramides-Armstrong) regroupés autour d'un parc. L'ensemble comptait, à l'origine, 35 000 habitants dans 9 200 logements, dont 85 % de type HLM, répartis entre 11 bailleurs sociaux.

Aujourd'hui, les Minguettes représentent un tiers des logements de la commune, mais 55 % de son parc de logements HLM (6 437 logements sur 11 589 à Vénissieux). Ceux-ci représentent 75 % du parc de logements du quartier. D'après le recensement de 1999, le taux de vacance est de 8,3 % du parc communal de logements contre 5,7 % en 1990 ; il est de 14,7 % aux Minguettes (7,2 % en 1990) et de 7,5 % à Max Barel (8,1 % en 1990 avec une évolution en dents de scie).

II - Données démographiques et économiques

En 1994, la commune avait perdu 15 000 habitants depuis 15 ans. Entre 1990 et 1999, la population a continué à diminuer, passant de 60 450 à 56 000 (soit - 7,3 %). La population des quartiers sensibles

(Minguettes et Max Barel) représente 42 % de la population de la commune (23 400 habitants) ; elle est essentiellement regroupée aux Minguettes (21 150 personnes) dont la population a décliné de près de 11 % depuis 10 ans.

Le potentiel fiscal de la commune (830 €) est supérieur à celui de Vaulx-en-Velin (605,5 €), grâce notamment à la présence de RVI. Comme à Vaulx-en-Velin, 54 % des ménages sont allocataires de la CAF et 72 % aux Minguettes. 43 % des ménages allocataires de la CAF aux Minguettes disposent de bas revenus contre 34 % pour la commune et 10 % pour l'agglomération lyonnaise.

Les jeunes de 25 ans constituent 39 % de la population et 48 % aux Minguettes. En 1999, la population étrangère représente 14,5 % de la population communale, 20,6 % aux Minguettes et 21% sur Max Barel.

Indicateurs socio-économiques de Vénissieux

Chiffres 1999	Les Minguettes	Max Barel	Commune Vénissieux	Grand Lyon
Population	21 151	1 928	56 014	1 348 422
<i>Evolution 90/99</i>	- 11 %	- 8 %	- 7 %	+ 4 %
Population active	8 510	859	24 485	623 321
<i>Evolution 90/99</i>	- 21 %	- 12 %	- 16 %	+ 3 %
Evolution du nombre de chômeurs 90/99	+ 14 %	+ 28 %	+ 16 %	+ 36 %
Taux de chômage	29 %	23 %	19 %	12 %
Taux de chômage < 25 ans	42 %	39 %	34 %	22 %
Allocataires de la CAF				
Bénéficiaires du RMI (1)	72 %	56 %	54 %	45 %
HLM / résidences principales	74 %	61 %	50 %	21 %
Taux de vacances HLM	15 %	7 %	8 %	8 %
taux de vacances > 3 mois		2 %	4 %	2 %
Taux de réussite au brevet			56 %	67 %
Retard > ou = à 1 an en CM2	30 %	36 %		18 %

Source : Cour des comptes

(1) en % des ménages

III - Modalités d'application de la politique de la ville sur le site

a) Les dispositifs

A Vénissieux, la politique de la ville ne s'applique qu'à une partie de la population de la commune malgré un élargissement progressif du périmètre d'intervention.

Alors que les premiers habitants commençaient à arriver en 1965, dès 1974, les premiers dysfonctionnements apparaissent : isolement de certains ménages, problèmes de socialisation des enfants et des jeunes, absence de lisibilité de l'organisation spatiale, vacance de logements. En 1982, le quartier des Minguettes est l'un des 22 quartiers retenus au titre des « programmes locaux de développement social » et en 1983, trois tours sont détruites dans le quartier Monmousseau.

En février 1986, la convention de plan engage l'agglomération à réaliser une ligne de métro devant aboutir aux Minguettes et prévoit le lancement d'un concours sur le quartier Démocratie en vue de sa requalification. Ce concours conduit à l'adoption d'un projet qui constitue l'un des deux premiers projets retenus par le CIV du 9 juillet 1991 (avec celui de Clichy-Montfermeil) pour faire l'objet d'un GPU qui s'organise notamment autour des thèmes suivants : les transports afin de désenclaver le quartier par une desserte de la ville en site propre, l'implantation d'un département d'IUT à Démocratie, la démolition ou la transformation de 9 tours.

Le CIV du 22 février 1994 décide d'abandonner le projet de réhabilitation du quartier Démocratie qui ne paraît pas économiquement viable et de procéder à la destruction des 10 tours du quartier. Il modifie en outre le périmètre du GPU de Vénissieux qui s'applique désormais à l'ensemble des Minguettes. Mais le protocole du GPU signé en février 1994 ne repose pas, à l'époque, sur un projet urbain clairement défini et partagé qui n'a pas eu le temps d'être préparé ; celui-ci a été progressivement élaboré pendant le premier contrat de ville (1994-1999), qui s'appliquait au GPU (Minguettes) et au quartier Max Barel, ainsi qu'à quelques autres quartiers moins défavorisés. Il a permis de mener à bien différents projets tels que l'ouverture d'un pôle de service public (en 2001), la reconstruction de logements à Darnaise autour d'un centre commercial rénové, la reconstruction d'un collège et l'ouverture d'une maison de la justice et du droit, puis d'une médiathèque début 2001.

Le périmètre d'application du GPV (2000-2006) est légèrement différent puisqu'il recouvre le quartier des Minguettes ainsi que le quartier Max Barel et les axes de liaison entre les deux quartiers. Il repose sur un nouveau projet urbain.

b) Spécificités institutionnelles

Il n'y a aucune institutionnalisation des procédures mises en œuvre à Vénissieux. Les contrats de ville successifs de l'agglomération lyonnaise donnent lieu à des conventions particulières, signées par la commune, l'Etat, la communauté urbaine de Lyon, le département, la région, le FAS, les organismes HLM, la Caisse des dépôts et consignations, la CAF ainsi que le SYTRAL et l'Université de Lyon 2 (1994-1999) ou l'IUFM de Lyon (2000-2006). Ces conventions intègrent le GPU puis le GPV, qui en constituent le volet « aménagement ».

Annexe 8

Marseille

I - Histoire urbaine

Marseille a connu jusqu'au dernier quart du XXème siècle une expansion économique remarquable engendrée pour l'essentiel par les activités commerciales et industrielles du port, longtemps soutenues par les échanges avec les colonies. Après avoir puisé dans le réservoir humain que constituait la Haute-Provence, les industries marseillaises ont eu recours de plus en plus largement à l'immigration, italienne à partir de la fin du XIXème siècle, maghrébine après la première guerre mondiale. Marseille a également accueilli à plusieurs reprises des populations menacées dans leur pays ou leur région d'origine, Arméniens après le génocide de 1915, rapatriés d'Afrique du Nord au lendemain de l'indépendance du Maroc, de la Tunisie et de l'Algérie.

Contrairement à ce qui est constaté dans la plupart des villes d'accueil, les populations nouvellement arrivées ne se sont pas systématiquement concentrées à la périphérie de l'agglomération. Elles se sont réparties sur l'ensemble de la ville, qui est une juxtaposition de quartiers différents, ayant chacun leur identité. Pendant longtemps, la croissance économique a assuré la cohésion d'une société cosmopolite.

Mais depuis les années 1960, les difficultés économiques se sont multipliées : le ralentissement des échanges avec les anciennes colonies, la fermeture du canal de Suez après la guerre des six jours et la montée de la concurrence internationale ont entraîné un déclin des activités portuaires, dont les conséquences sur l'ensemble des secteurs économiques ont été considérablement amplifiées par le choc pétrolier de 1973. Par ailleurs, l'évolution des modes de vie et les facilités de déplacement ont conduit de nombreuses familles aisées à quitter la ville pour aller résider dans l'arrière-pays.

Plusieurs quartiers, non seulement à la périphérie et notamment dans le nord de Marseille, mais également en plein centre de la ville, ont ainsi été habités par des familles de plus en plus modestes. Celles-ci ont été les premières à être frappées par la crise économique. Ces quartiers naguère aisés, voire très aisés, se sont ainsi trouvés engagés dans un processus accéléré de paupérisation.

II - Données démographiques et économiques

Marseille comptait 100 000 habitants au début du XIX^{ème} siècle, 300 000 à la fin du Second Empire et plus de 900 000 en 1975. C'est à cette époque que la tendance démographique s'est inversée. Au cours du dernier quart du XX^{ème} siècle, Marseille a perdu 100 000 habitants, soit plus de 10 % de sa population. Celle-ci est passée de 903 200 habitants en 1975 à 798 000 en 1999.

138 000 personnes vivent à Marseille avec un revenu inférieur au seuil de pauvreté. Au second trimestre 1999, le taux de chômage y était de 18,7 % contre 14,8 % dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et 10,8 % en moyenne nationale. Le chômage de longue durée concernait 45 % des demandeurs d'emploi. Les bénéficiaires du RMI étaient près de 49 000, en augmentation de 10 % sur l'année précédente.

La situation du marché de l'emploi s'est améliorée à partir du milieu de l'année 1999, le taux de chômage ayant baissé en un an à un rythme comparable sur Marseille (- 1,8 point) et sur l'ensemble de la région (- 1,7 point). Mais, pendant ce temps, le nombre des bénéficiaires du RMI continuait à progresser.

III - Modalités d'application de la politique de la ville sur le site

a) Les dispositifs

Marseille s'est engagée dès le début des années 1980 dans des actions de développement social des quartiers : réhabilitation des cités construites dans les années 1960, accompagnement social des familles en difficulté, encouragements à la vie associative, désenclavement des quartiers nord, notamment par le métro. En 1991, la ville a bénéficié d'un des 12 contrats expérimentaux testés en vue d'une généralisation à l'occasion du XI^{ème} Plan.

Le premier contrat de ville (1994-1999) comportait un « grand projet urbain ». Par la population concernée (65 000 habitants), ce GPU était le plus important de France. Le second contrat de ville (2000-2006) est assorti d'un « grand projet de ville » qui couvre un territoire de 225 000 habitants. Un ambitieux programme de requalification urbaine, Euroméditerranée, a été engagé en 1993. Cette opération est distincte du

contrat de ville, mais son territoire est désormais inclus dans la géographie prioritaire de la politique de la ville.

La mise en œuvre de ces dispositifs est marquée par trois évolutions :

- l'élargissement des périmètres d'intervention : la population des territoires prioritaires est passée de 216 000 habitants en 1994-1999, soit 25 % de la population de Marseille, à 407 000 aujourd'hui, soit plus de la moitié de la population de la ville ;
- la multiplication des dispositifs d'intervention : cette évolution concerne les dispositifs tant nationaux (création des ZUS, ZRU et ZFU) qu'europeens (inclusion de la requalification urbaine dans l'objectif 2, programmes PIC urban) ;
- l'augmentation du nombre des partenaires du contrat de ville : trois signataires en 1994 (l'Etat, la région et la commune), cinq en 2000 (aux trois signataires précédents s'ajoutent le département et le FAS). Par ailleurs, la Caisse des dépôts et consignations, l'ANPE, les organismes d'HLM et la CAF notamment ont été invités à adhérer aux dispositions du contrat les concernant.

b) Spécificités institutionnelles

L'impossibilité de confier la mise en œuvre de la politique de la ville à un opérateur unique constitue l'une des constantes marseillaises. En 1993, l'Etat avait proposé la création d'une société d'économie mixte qui aurait été chargée de la conduite du GPU. Mais il s'est heurté à une fin de non-recevoir des partenaires locaux. Et c'est en définitive un dispositif administratif de pilotage qui a été mis en place, comme pour le contrat de ville, mais distinct de celui-ci.

En 2000, les collectivités ont souhaité confier la conduite du contrat de ville et du GPV à un GIP. Mais le FAS a refusé de s'y associer, et l'adhésion de la commune de Septèmes-les-Vallons, partiellement concernée par le GPV, a soulevé des difficultés juridiques tenant au fait qu'elle n'est pas signataire du contrat de ville. Cette question devrait pouvoir être résolue lorsque les compétences relatives à la politique de la ville seront transférées à la communauté urbaine instaurée à compter du 1^{er} janvier 2001. Ce transfert n'est pour le moment pas réalisé, et le contrat de ville et le GPV relèvent toujours de deux comités de pilotage séparés.

Annexe 9

Saint-Denis de la Réunion

I - Histoire urbaine

Située au nord du département, blottie contre une montagne très escarpée, Saint-Denis s'est longtemps limitée à son centre ville, dessiné par les militaires avec des rues se croisant à angle droit, constitué de demeures traditionnelles, les « cases créoles », éparpillées autour des bâtiments historiques, tels que la cathédrale, l'hôtel de ville ou les anciens entrepôts de la Compagnie des Indes.

Le développement économique et la démographie ont transformé la ville. Certes, le centre-ville a conservé son caractère, même si des immeubles ont remplacé par endroits les vieilles cases désormais classées. Mais c'est surtout vers l'est que la ville s'est développée, avec l'apparition de nombreuses zones de « bidonvilles », mitant progressivement des terres agricoles occupées traditionnellement par la culture de la canne à sucre.

Les pouvoirs publics ont engagé de vastes programmes de construction de logements sociaux et d'équipements collectifs, afin de donner aux faubourgs de Saint-Denis un visage plus digne. L'habitat insalubre a été en quasi-totalité éradiqué, sans recourir aux implantations de barres et autres constructions de grande hauteur. Au contraire, de nombreux quartiers de Saint-Denis sont encore constitués d'habitats individuels, les constructions collectives sont restées de petite taille, éparpillées dans des parcs où les flamboyants fleurissent durant l'été austral.

A Saint-Denis, il s'agit, en effet, plus de construire la ville que de la réhabiliter. La mixité sociale est assez répandue, l'habitat social est souvent de qualité, la solidarité familiale entre générations reste forte.

Selon le diagnostic établi par la délégation régionale interministérielle à la ville (DRIV) en juillet 1999, lors de la préfiguration du futur contrat de ville, 30 % des logements de Saint-Denis étaient à caractère social (15 000 sur 44 000). La sociologie des quartiers est susceptible d'évoluer très rapidement : en moyenne, 700 logements

sociaux sont construits chaque année et 1 400 changent d'occupants dans le parc existant ; ces 2 100 emménagements annuels, qui concernent 15 % des nouveaux « entrants », peuvent avoir un impact considérable sur la vie des quartiers et sur l'évolution de leurs besoins.

II - Données démographiques et économiques

La population totale de la commune de Saint-Denis était au 1^{er} janvier 1999 de 132.573 habitants, formant environ 45 000 ménages, ce qui correspond à une progression de 8,7 % par rapport au précédent recensement. Saint-Denis est ainsi la commune la plus peuplée de tout l'Outre-mer français.

Cette population est à la fois très jeune, puisque 33,4 % des dionysiens avaient moins de 20 ans en 1999 contre seulement 24,6 % au niveau national, et sous-employée, le taux de chômage de Saint-Denis s'élevant à 30,7 % en 1999. Elle dépend assez largement des transferts sociaux : le taux d'allocataires du RMI était ainsi de 8,9 % en 1999 et la population couverte (allocataires et ayants droit) était de l'ordre de 21 %, contre 2,8 % en métropole.

Enfin, la capacité contributive des dionysiens est limitée, puisque le potentiel fiscal par habitant était de 400,64 € en 2000, soit 60 % de la moyenne métropolitaine.

III - Modalités d'application de la politique de la ville

La géographie prioritaire de la politique de la ville a retenu six quartiers, qui sont restés presque les mêmes sur toute la période examinée. Au fil des changements de procédure, les frontières de ces quartiers, au sens de la politique de la ville, ont été parfois modifiées, mais ces adaptations n'ont eu qu'un impact marginal.

Les critères qui ont, à l'origine, conduit à identifier ces quartiers sont le taux de chômage, le taux de signalement de situations familiales difficiles par les assistants de service social, la proportion de l'habitat insalubre, ainsi que le taux de progression du nombre de logements. En effet, la croissance rapide du nombre de logements dans une zone auparavant faiblement urbanisée ne peut qu'augmenter les besoins des

populations locales en traitements spécifiques, qui relèvent souvent de la politique de la ville.

En moyenne, les trois-quarts de la population dionysienne vivent dans une zone concernée par la politique de la ville. Ce ne sont pas les quartiers les plus démunis en termes objectifs qui ont été la plupart du temps retenus dans la géographie prioritaire, mais ceux où la municipalité considérait qu'il y avait le plus de risques à terme car les difficultés allaient s'y amonceler au fil des années.

La commune de Saint-Denis a bénéficié à partir de 1990 d'un contrat de ville à titre expérimental. Les années 1990-1993 ont été caractérisées par de nombreux projets d'investissement, comme le lancement du projet de transport en commun en site propre, la construction de logements (1 000 par an) et d'équipements culturels (médiathèque).

Le 2^{ème} contrat de ville (1994-1999) donna la priorité non plus aux équipements mais aux actions centrées sur l'individu. Il s'agissait, en effet, de lutter avant tout contre les exclusions.

Pour la période 2000-2006, un « contrat de ville intercommunal Saint-Denis / Sainte-Marie » a été signé pour 7 ans ; il prévoit un point d'étape en 2003 et un changement possible de zonage. Il est marqué par la volonté de se situer dans une vision globale de développement durable. Une dimension thématique permet à certains quartiers non prioritaires de bénéficier d'actions de la politique de la ville.

Enfin, un grand projet de ville (GPV) a été mis en place pour la période 2000-2006, par avenant au contrat de ville. Il s'agit d'ancrer les quartiers dans l'agglomération, de renouveler l'offre urbaine et d'améliorer la vie quotidienne au sein de ces quartiers. L'enjeu du GPV est d'éviter le « mitage » des terres agricoles vers l'est, qui entraîne la perte de terres agricoles et un alourdissement de la charge d'équipement, et qui impose d'assurer la sécurité publique sur un territoire plus étendu. Les familles ainsi installées vivent souvent à plusieurs générations sous un même toit, loin des lieux de travail, dans des secteurs sans animation. Dans ces conditions, l'une des options est de densifier des quartiers plus proches du centre, et ainsi de ramener les populations vers le centre ville, attirées par des logements neufs ou rénovés et par une activité économique créatrice d'emplois.

Annexe 10

Les aspects internationaux Sources utilisées

Généralités

Jean-Pierre SUEUR, *Demain, la ville : rapport présenté à Madame Martine AUBRY, Ministre de l'emploi et de la solidarité*, 1998, pp. 272-289 « Quelles pistes de réflexion apportent les expériences étrangères ? »

The State of English Cities, rapport élaboré pour le Ministère du transport, du gouvernement local et des régions, novembre 2000, pp. 35-44 : Chapitre 5 *Comparisons – The International Experience*.

Julie LE QUANG SANG, Hugues-Olivier HUBERT, William GENIEYS, *Violences urbaines. Angleterre, Belgique et Espagne : Un état des lieux*, IHESI, mars 2001, 163 pages.

Allemagne

Sites Internet

- du gouvernement fédéral : <http://www.bundesregierung.de/>
- du ministère des transports, de la construction et de l'habitat : <http://www.bmwbw.de/>
- du programme « la ville sociale » : <http://www.sozialestadt.de/>
- de l'Institut allemand d'urbanisme : <http://www.difu.de/>

Documents

- Volker THOMAS, *Le programme « la ville sociale » veut instaurer la qualité de la ville*, Basis-Info 17-2001, Goethe-Institut
- Documents transmis par le ministère fédéral des transports, de la construction et de l'habitat : *Bundesprogram : Die soziale Stadt 2001* (tableaux de financement du programme); *Bündelung von Förderprogrammen/ Initiativen im Bundesbereich mit dem*

städtebaulichen Programm « Die soziale Stadt » ; Impulskongress Quartiermanagement – Dokumentation (élaboré en juin 2001 par le *Deutsches Institut für Urbanistik*)

Des informations complémentaires ont été transmises à la Cour des comptes par l'ambassade de France en Allemagne.

Royaume-Uni

Sites Internet

- du Cabinet Office : <http://www.cabinet-office.gov.uk/>
- du ministère du transport, du gouvernement local et des régions : <http://www.dtlr.gov.uk/>

Documents

- *Our Town and Cities : the Future – Delivering an Urban Renaissance*, rapport élaboré pour le ministère du transport, du gouvernement local et des régions, novembre 2000, 158 pages
- *Living in Urban England, Attitudes and Aspirations*, rapport élaboré pour le ministère du transport, du gouvernement local et des régions, novembre 2000, 19 pages
- *A New Commitment to Neighbourhood Renewal – National Strategy Action Plan, report by the Social Exclusion Unit* (Cabinet Office), janvier 2001, 127 pages.

Belgique

Sites internet :

- du Gouvernement fédéral : <http://www.belgium.fgov.be>
- de la Présidence belge de l'Union européenne : <http://www.eu2001.be/>

Quatre documents à jour en avril 2001 ont été transmis par le ministère chargé des grandes villes : *L'organisation de la politique de la ville au niveau fédéral* (10 pages), *Les politiques de revitalisation des quartiers en région de Bruxelles-capitale* (18 pages), *La politique flamande des villes* (21 pages), *La politique de la ville en région wallonne* (3 pages)

Danemark

- Site internet du ministère de la construction et du logement : <http://www.bm.dk>

Espagne

- Site internet du gouvernement : <http://www.la-monclea.es>
- Une note d'information a été transmise à la Cour des comptes par l'ambassade de France en Espagne.

Italie

- du conseil des ministres : <http://www.palazzochigi.it>
- du ministère des transports : <http://www.trasportinavigazione.it>
- Murielle DROUILLE-SCARPA, *La nouvelle question urbaine en Italie, les zones défavorisée et les politiques en leur direction*, étude réalisée pour la DIV, mai 1999, 104 pages.

Pays-Bas

Sites internet :

- du ministère de la politique urbaine : <http://www.ministervanboxtel.nl>
- du ministère de l'intérieur : <http://www.minbzk.nl>

Portugal

Sites internet :

- du Premier Ministre : <http://www.primeiro-ministro.gov.pt>
- de la Présidence <http://www.presidenciarepublica.pt>
- de la Présidence du conseil des ministres : <http://www.pcm.gov.pt>

- Paulo AREOSA FEIO et Patrice MOREIRA, *Les zones urbaines défavorisées au Portugal – diagnostic et politiques, étude réalisée pour la DIV*, juin 1999, 65 pages.

Suède

Sites internet :

- du gouvernement : <http://www.regeringen.se>
- du ministère de l'industrie : <http://www.naring.regeringen.se>
- du bureau des affaires métropolitaines : <http://www.storstad.gov.se>

Union européenne

Sites internet

- de l'Union européenne : <http://europa.eu.int>
- de la Commission : <http://europa.eu.int/comm>
- du Fonds européen de développement régional et Fonds de cohésion - INFOREGIO : <http://www.inforegio.org>

Documents

- *Schéma de développement de l'espace communautaire. Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne*, adopté le 11 mai 1999.
- *Cadre d'action pour un développement durable dans l'Union européenne*, adopté le 28 octobre 1999.
- *Initiative communautaire URBAN 1994-1999 : un premier bilan*, janvier 2000
- *Communication de la Commission aux Etats membres définissant des orientations pour une Initiative communautaire concernant la régénération économique et sociale des villes et des banlieues en crise en vue de promouvoir un développement urbain durable*, 28 avril 2000.
- *2000-2006 : les programmes européens et la politique de la ville*, les éditions de la DIV, mars 2000, 18 p.

**Réponses des administrations
et des organismes intéressés**

Liste des réponses ¹

	Pages
Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.....	264
Ministre délégué à la ville.....	264
Garde des Sceaux, ministre de la justice.....	291
Ministre de l'intérieur.....	291
Ministre de l'équipement, des transports et du logement.....	298
Ministre de la jeunesse et des sports.....	300
Ministre de la recherche.....	303
Directeur de la Caisse des dépôts et consignations.....	304
Directeur du Fonds d'action social (FAS).....	305
Directeur de l'établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA)	308
Président du Conseil général des Yvelines.....	309
Maire de la commune de Mantes-la-ville.....	310
Président de la communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines	311
Maire de la commune de Limay.....	314
Maire de la commune de Clichy-sous-Bois.....	315
Président du Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais.....	318
Président du Conseil général du Nord.....	327
Maire de la commune de Roubaix.....	327
Directeur général de la Compagnie métropolitaine de l'habitat (CMH).....	328
Maire de la commune de Marseille.....	329

¹ Seules sont publiées les réponses comportant des observations et parvenues à la Cour avant la délibération en chambre du conseil du 15 février 2002.

*REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE*

En application des dispositions de l'article R. 136-1 du code des juridictions financières, vous sollicitez les observations de la direction du budget sur le rapport public particulier sur « la politique de la ville ».

J'ai pris connaissance avec intérêt du travail de la Cour qui constitue un document de référence sur la mise en œuvre de la politique de la ville.

Je partage les principales conclusions de ce rapport qui n'appellent pas de ma part d'observations particulières.

REPONSE DU MINISTRE DELEGUE A LA VILLE

Observations liminaires

Il convient de saluer le travail important et approfondi de recherche historique sur la politique de la ville et ses évolutions qui a précédé ce rapport, ainsi que les références internationales qui permettent de placer la crise urbaine et la politique de la ville conduite en France dans un contexte européen. La complexité des questions auxquelles cette politique doit faire face en France comme dans l'ensemble des pays développés, les aspects novateurs des démarches françaises et l'engagement des institutions chargées de sa mise en œuvre n'ont pas échappé à la sagacité des auteurs dont les observations sont généralement nuancées, bienveillantes et encourageantes pour ceux qui, avec détermination et ténacité s'efforcent de lutter contre l'exclusion urbaine et sociale.

On ne peut alors que regretter que ces nuances n'apparaissent pas toujours dans le choix de nombreux intertitres du rapport. Ce décalage entre les titres et le contenu même des textes confère à la lecture du sommaire du rapport et plus généralement à une lecture rapide, une connotation exagérément négative qui ne semble pas être dans l'intention de ses auteurs. C'est ainsi que, alors que le sous-chapitre 1 du chapitre II titre : « des objectifs de résultats presque inexistant », le texte aborde successivement les contrats de plan Etat Région dont on ne saurait s'étonner qu'ils ne contiennent que des objectifs généraux à l'échelle des régions et parfois limités aux champs de compétences propres des institutions régionales, des considérations sur une amélioration notable du contenu des contrats de ville du XIIe plan par rapport à ceux de la période précédente et enfin la description minutieuse de contrats de ville engagés dans des démarches

d'objectifs très précis. Sans vouloir atténuer la portée des réserves de la Cour, il semblerait opportun de rechercher une adéquation plus exacte entre le contenu détaillé et assez positif de ce sous-chapitre et l'idée dominante très critique exposée dans son intitulé. D'autres exemples du même type pourraient être développés.

Au-delà, certains sous-titres traduisent une vision décalée des évolutions de cette politique, par exemple page 76,-2. « un financement qui reste limité » - pour décrire l'effort financier consenti pour les GPV, aura de quoi surprendre plus d'un observateur averti de la politique de la ville. Mais cela renvoie à une observation plus générale sur l'absence de mise en perspective de la politique suivie depuis cinq ans.

Les priorités gouvernementales

La présentation retenue très linéaire ne permet pas, en effet, d'apprécier à sa juste valeur, le véritable changement d'échelle opéré depuis 1997. Je souhaite à cet égard en rappeler les principaux aspects afin de donner aux lecteurs de ce rapport une vision à la fois plus globale et plus structurée de la politique développée par le gouvernement.

La volonté du gouvernement a été d'amplifier l'action conduite en faveur des quartiers en difficulté et d'amorcer une véritable renaissance des villes. Il ne s'agissait pas seulement de réparer ou d'agir au plus pressé, mais de favoriser un développement équilibré des agglomérations. La politique de la ville est en effet une politique d'intégration, de solidarité et de fraternité.

Donner à la banlieue un nouveau visage, tel est le premier objectif à atteindre. Trop souvent éclatée, trop inhospitalière, trop dure, il faut reconstruire la ville, là où il ne fait pas bon vivre. Pour cela, le gouvernement s'est donné les moyens d'en finir avec les « cités-dortoirs ». Lorsque c'est indispensable et réaliste, la réhabilitation des logements HLM doit être poursuivie. Mais, dans bien des cas, le temps de la réparation des tours et des barres est révolu. Il faut donc redessiner l'urbanisme et l'architecture des quartiers de façon progressive mais résolue. C'est tout l'objet du programme national de renouvellement urbain qui mobilisera au moins 5 Md€ de ressources nouvelles sur la période 2000-2006.

La question des quartiers sensibles a trop longtemps été abordée sous le seul angle de l'assistance et de la réparation. Depuis quatre ans, le ministère de la ville, avec l'ensemble du gouvernement, a développé une approche ambitieuse, qui s'appuie sur le développement de la solidarité au sein des agglomérations. Grâce aux lois sur la solidarité et le renouvellement urbains, sur l'intercommunalité et l'aménagement du territoire, ainsi qu'à une prise de conscience des élus, chacun comprend mieux désormais qu'il ne pourra y avoir de développement durable pour nos villes tant que subsistera en leur sein une fracture territoriale.

Améliorer la qualité de la vie des citoyens et permettre à chacun de vivre dans des villes apaisées, telles sont aussi les conditions pour redonner confiance aux habitants des quartiers populaires.

Un environnement apaisé, c'est d'abord un environnement sûr : la sécurité a été notre priorité. Renforcement des effectifs de police, développement de la police de proximité, création de Maisons de la justice et du droit, opérations ciblées de police judiciaire pour combattre toutes sortes de trafics : les décisions prises par le gouvernement pour combattre l'insécurité et la violence bénéficient aujourd'hui, en premier lieu, aux habitants des quartiers populaires. La politique de la ville apporte sa contribution à ce combat contre la violence et la délinquance à travers le financement des actions de prévention menées dans le cadre des contrats locaux de sécurité et le développement de la médiation.

Par-delà la sécurité, il est essentiel d'améliorer le cadre de vie quotidien. Propreté des immeubles, qualité des jardins et des espaces de jeux pour les enfants, ramassage des déchets ménagers, entretien de la voirie, des réseaux de chauffage, d'eau, d'électricité, tout ce qui contribue à des conditions normales de vie doit en permanence faire l'objet d'une grande vigilance.

On ne parle trop souvent des quartiers sensibles que pour évoquer la violence et la délinquance. On oublie qu'ils sont aussi, et avant tout, des espaces de créativité, d'énergie et d'espoir. Que les jeunes y forment, comme ailleurs, des projets qu'ils souhaitent faire aboutir. C'est pourquoi la ville doit donner toute leur chance aux jeunes.

C'est en particulier indispensable pour les jeunes dont les parents sont nés à l'étranger et qui, se sentant aujourd'hui pleinement français, souffrent d'autant plus des discriminations.

Les mesures prises ont eu pour objectif de les aider à trouver, comme tous les autres jeunes, leur place dans la ville et dans notre société.

La politique de la ville engagée depuis 5 ans repose sur la mobilisation de tous et surtout des habitants eux-mêmes. Leur engagement, direct ou par l'intermédiaire d'associations, nombreuses et dynamiques dans les quartiers populaires, est en effet une des clés de la réussite.

Il est donc essentiel à ce stade de souligner quelques-uns des aspects les plus importants de cette politique après avoir rappelé les moyens de cette nouvelle ambition.

Les moyens d'une nouvelle ambition pour les villes, ce sont tout d'abord des moyens financiers exceptionnels.

Quelles sont dans ce domaine les principales évolutions à retenir ?

. Effort public total pour la politique de la ville : 6 Md€ en 2002 (3 Md€ en 1997) ;

- . Budget spécifique du ministère : 538 M€ en 2002 (141 M€ en 1998) ;
- . Contrats de ville : 2,7 Md€ pour 2000-2006 (1,5Md€ pour 1994-99) ;
- . Dotation de solidarité urbaine : augmentation de 80 % depuis 4 ans ; création d'une dotation de fonctionnement spécifique à hauteur de 12 M€ pour 42 communes engagées dans un grand projet de ville ;
- . Caisse des dépôts et consignations (CDC) : 460 Md€ de fonds propres et 5,3 Md€ de prêts bonifiés pour le renouvellement urbain.

Ce sont aussi de nouveaux partenaires :

- . Le «1 % logement » : les partenaires sociaux ont décidé au terme d'un accord avec l'Etat de consacrer d'ici 2006, 4,57 Md€ aux opérations de renouvellement urbain et de reconstruction-démolition ;
- . Les conseils généraux autrefois absents sont aujourd'hui signataires de la majorité des contrats de ville, et les conseils régionaux ont augmenté leur participation de 60 % (de 450 M€ à 765 M€).

Ce sont encore des outils contractuels renouvelés.

Certaines communes pauvres ne peuvent supporter seules le coût des investissements nécessaires à l'amélioration de la vie quotidienne des habitants de quartiers en difficultés. Le gouvernement intervient et supporte financièrement une partie de ces charges sur la base de projets élaborés entre les services de l'Etat et les élus locaux.

Depuis 1998, de nouveaux outils ont été mis en place permettant à la politique de la ville de changer d'échelle.

Les contrats de ville

Les 247 contrats de ville signés pour la période 2000-2006 décident des priorités d'intervention et des objectifs à atteindre dans chacun des quartiers prioritaires.

Ils ont été préparés par l'Etat et les collectivités locales pendant une année entière et constituent le socle de la politique de la ville.

Quelles sont les particularités de cette nouvelle génération de contrats de ville ?

- . Ils sont intercommunaux à 80 % (40 % seulement précédemment) permettant des actions au niveau de l'agglomération, ce qui est essentiel, notamment pour les questions d'habitat ou de transports ;
- . Leur champ d'activité a été élargi à de nouvelles priorités comme l'éducation ou le développement économique qui s'ajoutent à l'intégration des populations d'origine étrangère, la sécurité, la culture, l'action sociale, la santé, le logement.

Le programme national de renouvellement urbain

Le ministère délégué à la ville a souhaité que certains sites, concentrant les plus grandes difficultés, puissent bénéficier de crédits exceptionnels pour intensifier les actions.

- . 50 grands projets de ville (GPV) ont été identifiés par le gouvernement en décembre 1999 pour bénéficier d'un financement massif et rompre avec une logique de ghettoïsation à l'œuvre dans ces quartiers : 905 M€ de crédits spécifiques du ministère leur sont ainsi consacrés pour la période 2000-2006.

Ces grands projets visent à réinsérer les quartiers considérés dans l'agglomération et permettent la mise en œuvre d'opérations lourdes de requalification urbaine et de développement économique et social. Les financements d'Etat bénéficient d'un effet multiplicateur important, de 3 à 6, les collectivités locales s'étant fortement mobilisées autour de ces projets. Ainsi le GPV de l'agglomération lilloise dispose d'un budget total de 535 M€ pour un apport initial de l'Etat à hauteur de 61 M€.

- . 70 opérations de renouvellement urbain (ORU) ont par ailleurs été sélectionnées en deux temps. 30 lors du comité interministériel des villes du 14 décembre 1999 et 40 lors du comité interministériel des villes du 1^{er} octobre 2001. Ces opérations concernent des actions plus ciblées que les GPV : 283 M€ sont consacrés à ce programme.

Les 8 programmes européens PIC URBAN II (96 M€ pour 2000-2006)

Les programmes d'initiative communautaire URBAN, menacés de disparition ont pu être préservés grâce aux actions de plusieurs intervenants européens, et du ministère français de la ville. La demande de retenir 8 sites français en PIC URBAN II a été acceptée par Bruxelles. Ces programmes mettent en œuvre des opérations de développement économique et social sur des quartiers en crise. Ils sont financés conjointement par l'Europe, la France et les collectivités locales (Clichy-Montfermeil, Grigny-Viry, Grenoble, Le Havre, Bordeaux, Le Mans, Strasbourg, le Val de Seine).

Par ailleurs, et là aussi grâce à une forte mobilisation politique, les fonds structurels européens bénéficient désormais aux zones urbaines en difficulté. 130 contrats de ville sont concernés. 230 M€ seront mobilisés à ce titre en 2002.

Au-delà de cette mobilisation sans précédent des moyens, il convient de mentionner les principales priorités de l'action menées depuis 5 ans.

Tourner la page des cités-dortoirs

Entre 1955 et 1975, 2 millions de logements sociaux ont été construits, pour une partie importante sous la forme de grands ensembles, marquant ainsi le paysage urbain et social de la France pour longtemps. malgré des efforts de réhabilitation, nombre de ces logements ont aujourd'hui vieilli. Cet urbanisme de barres et de tours, qui concentrent les populations les plus touchées par la crise économique et sociale, est pris dans des processus de dévalorisation que seule une intervention publique massive peut désormais enrayer. Le programme national de renouvellement urbain se traduit au-delà des 50 Grands projets de ville et des 70 Opérations de renouvellement urbain par plusieurs orientations complémentaires.

- Vers 30 000 logements sociaux démolis chaque année

Le gouvernement a souhaité encourager la démolition des logements sociaux obsolètes, qui ne correspondent plus aux attentes actuelles, en améliorant les conditions de prise en charge par l'Etat. 9 000 démolitions ont été autorisées en 2001, 15 000 doivent l'être en 2002, et 30 000 dans les années à venir, contre seulement 3 500 démolitions engagées en 1998.

- 20 % de logements sociaux dans toutes les communes

Des logements seront reconstruits parallèlement, dans le cadre de la relance du logement social initiée par le gouvernement en février 2001, dans des formes plus adaptées aux besoins actuels (maisons de ville, petits immeubles) et selon une répartition plus équilibrée sur le territoire des agglomérations. La loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) votée en décembre 2000 oblige en effet les agglomérations de plus de 50 000 habitants à disposer de 20 % de logements sociaux dans chacune des communes les composant.

- 153 M€ pour l'entretien des quartiers

Les organismes HLM pourront mobiliser à partir de 2002 plus de 153 M€ supplémentaires pour améliorer immédiatement la propreté, l'éclairage, l'entretien des espaces publics, grâce notamment à l'exonération partielle de la taxe foncière pour les HLM en ZUS et à l'augmentation significative des crédits dits de qualité de service.

En contrepartie, les bailleurs sociaux devront disposer d'au moins un gardien pour 100 logements sociaux afin de renforcer la présence humaine, et donc la sécurité dans ces HLM.

- Les actions en faveur des copropriétés dégradées

Les problèmes urbains et sociaux ne se limitent pas aux logements HLM. Un certain nombre de copropriétés privées sont aujourd'hui confrontées à des processus de dévalorisation, voire de dégradation.

Le gouvernement a donc engagé en décembre 1999 un programme national d'intervention sur ces copropriétés en difficulté, en mobilisant de nouveaux moyens : prime à l'amélioration de l'habitat pour les parties communes, utilisation de fonds propres ou de prêts de la Caisse des dépôts et consignations pour disposer d'avances remboursables et financer les travaux.

- . 51 plans de sauvegarde (dont la loi SRU a facilité la mise en œuvre) concernant 21 000 logements sont aujourd'hui lancés ;
- . 10 sites prioritaires concernant 10 000 logements cumulant les difficultés (Bellevue à Marseille, La commanderie à Nogent-sur-Oise, les Bosquets/La Forestière à Montfermeil et Clichy-sous-Bois...) pourront bénéficier, à partir de 2002, de moyens d'intervention accrus de l'Etat, de la Caisse des dépôts et consignations et des collectivités locales.

- Le désenclavement des quartiers

Aux problèmes de vieillissement des logements et de dégradation de l'habitat, s'ajoutent souvent des problèmes d'enclavement ou de desserte insuffisante par les réseaux de transport.

- . 12 grands travaux de ville ont été décidés au niveau national. Il s'agit de résorber des coupures urbaines qui séparent certains quartiers du reste de la ville (RN 10 à Trappes, RN 1 à Dunkerque, voie ferrée à Nantes...);
- . 60 opérations d'amélioration de la desserte par les transports en commun dans les quartiers populaires seront engagées en 2002. Un dispositif de soutien à des opérations visant à améliorer la desserte ou à prolonger le service de transport, pour répondre mieux aux besoins de ces quartiers et de leurs habitants, sera mis en place. L'aide apportée en fonctionnement doit permettre de couvrir partiellement le déficit d'exploitation sur les trois premières années.

Assurer un service public de qualité

Pour assurer aux habitants des quartiers populaires des conditions de vie normales, il est indispensable que les services publics et que les relations avec les administrations soient améliorés. La réalisation de cet objectif passe par la mise en œuvre de plusieurs programmes d'actions.

- Ramener les services publics dans les quartiers

Le gouvernement a souhaité la généralisation des projets de service public dans les quartiers (circulaire du Premier ministre du 26 décembre 2000) afin d'améliorer l'accueil des usagers, de simplifier les procédures, de faciliter l'accès au droit et de former les agents des services publics des quartiers populaires.

70 plate-formes de service public et 130 maisons de services publics sont d'ores et déjà installées dans des communes en contrat de ville.

Près de 300 délégués de l'Etat ont été désignés par les préfets et sont chargés de suivre l'action de l'Etat dans les quartiers prioritaires, de coordonner l'action des services déconcentrés et de servir d'interlocuteur aux acteurs locaux.

Des formations spécifiques ont été mises en œuvre pour les fonctionnaires affectés dans les quartiers (10 000 jours de formation pour 5 000 agents en 2001).

60 nouveaux bureaux de poste déjà installés ou en cours de création ou de rénovation dans les quartiers (convention avec La Poste 1999-2002).

Une convention avec EDF-GDF a été signée en décembre 2001 pour créer ou rénover 50 points d'accueil dans les sites prioritaires de la politique de la ville et pour recruter immédiatement 250 jeunes issus des quartiers. A plus long terme, l'engagement est pris d'embaucher des jeunes des quartiers à hauteur de 10 % des recrutements. Enfin, il est prévu de réduire ou de prendre en charge les dettes de chauffage des résidents des copropriétés dégradées (30 M€).

- Améliorer les relations entre administrations et habitants

300 délégués du médiateur de la République sont en cours d'installation dans les quartiers afin d'améliorer les relations entre les habitants et tous les services publics (services sociaux, services de l'emploi, police...) et de lutter contre le sentiment d'injustice éprouvé par les habitants de ces quartiers.

Promouvoir la revitalisation économique

Par le passé, la politique de la ville s'est en priorité intéressée aux questions d'urbanisme ou d'action sociale. Pourtant, l'activité économique est une composante essentielle de la ville ; de nombreux quartiers ont été conçus comme des cités-dortoirs sans disposer des services de proximité nécessaires à une vie normale. Les entreprises ou les commerçants hésitent ainsi à s'y installer, faute d'une offre immobilière adaptée ou d'un environnement favorable à l'exploitation commerciale.

Dans ce domaine également, un changement de politique a donc été décidé : le ministère de la ville veut favoriser les aides directes aux projets

proposés par les acteurs économiques, en complément d'un environnement fiscal favorable.

- Un nouveau régime d'aides

Le gouvernement a fait procéder à une évaluation approfondie du dispositif des zones franches dont les résultats ont été inégaux d'une zone à l'autre. Ciblées sur 44 quartiers, elles ont donné lieu à de nombreux effets d'aubaine (délocalisation, installation de complaisance...) et leur impact sur l'emploi des habitants concernés reste très limité.

Le nouveau dispositif, opérationnel depuis le 1^{er} janvier 2002, élargit considérablement la géographie concernée (de 600 000 habitants pour les zones franches à 3,3 millions pour les zones de redynamisation urbaine) et se concentre sur la création des entreprises nouvelles.

416 zones de redynamisation urbaine (ZRU) remplacent depuis le 1^{er} janvier 2002, le système des zones franches. Les entreprises nouvelles qui s'installeront dans ces territoires bénéficieront d'exonérations fiscales (taxe professionnelle, impôts sur les bénéfices...) et de mesures sociales comme l'allègement du coût du travail renforcé pour les entreprises qui passent aux 35 heures au 1^{er} janvier 2002 .

Par ailleurs, les entreprises présentes en zones franches bénéficieront à l'issue des 5 ans prévus par la loi, d'une prolongation de 3 ans de leur régime d'exonération afin de leur permettre un retour progressif au droit commun et de ne pas pénaliser les investisseurs et les communes qui ont misé sur le développement de ces territoires.

22 867 € d'aide à l'investissement. Toute entreprise qui investit dans les quartiers populaires peut recevoir jusqu'à 22 867 € de prime.

3 050 € d'aide au démarrage. Toute personne décidant de créer une activité dans les sites de la politique de la ville est aidée par une prime de 3 050 €. Plus de 600 aides de ce type ont déjà été délivrées depuis la mise en place de cette mesure en juin 2001.

- Le soutien aux commerces de proximité

1 525 € pour faire face à des charges exceptionnelles. Pour compenser les frais engendrés par l'exercice d'une activité commerciale dans un quartier sensible (surprime d'assurance, prestation de gardiennage, surveillance, remise en état des locaux) une prime pouvant aller jusqu'à 1 525 € est accordée aux petits entrepreneurs, artisans, commerçants et professions libérales.

Exonération de charges sociales depuis le 1^{er} janvier 2002 (cotisations maladie et maternité) pour les commerçants, les artisans et les professions libérales installés dans les 416 zones de redynamisation urbaine (ZRU).

19 M€ pour la restructuration de galeries commerciales :

L'EPARECA (l'établissement public d'aménagement et de restructurations des espaces commerciaux et artisanaux) a été doté en mars 1998 de 19 M€ afin de ramener des commerces de proximité dans les quartiers populaires. Cet établissement peut intervenir sur l'ensemble des territoires en contrats de ville : 20 projets de revitalisation de centres commerciaux seront opérationnels d'ici 2002 (Le Chêne Pointu à Clichy-sous-Bois, quartier des Côteaux à Mulhouse, Créteil Palais...). 40 autres projets sont en cours d'élaboration.

Franchise de 1 524 € sur la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA) pour les petites et moyennes surfaces commerciales.

- Associer le secteur privé

La loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) permet d'associer le secteur privé au renouvellement urbain et à la revitalisation économique des quartiers, par la création de sociétés d'investissement régional (SIR) qui mobiliseront au niveau local de nouveaux moyens financiers. Les entreprises privées qui souscriront au capital de ces sociétés pourront déduire de leurs impôts 50 % de leur versement.

Favoriser le retour à l'emploi

Pour la première fois depuis le début des années 1990, le chômage a amorcé une décrue de 25 % ces deux dernières années (1999 et 2000) dans les quartiers populaires. C'est le fruit d'une politique volontariste et de mesures ayant facilité cette décrue.

- La mobilisation des dispositifs de droit commun

12 % des emplois jeunes ont été réservés aux quartiers en difficulté (police et éducation compris).

25 % du programme de retour à l'emploi TRACE a été mis en œuvre dans les sites de la politique de la ville.

- Des outils pour accentuer cet effort

La création de 150 équipes emploi-insertion a été décidée (70 déjà mises en place fin 2001), associant l'Etat, l'ANPE, les missions locales, les services emploi des villes, afin de rassembler en un lieu tous les services de l'emploi, éviter un parcours du combattant aux habitants des quartiers et renforcer l'efficacité des dispositifs d'insertion professionnelle.

Prime de 6 000 € pour l'embauche d'un demandeur d'emploi des quartiers. À partir du 1^{er} janvier 2002, toutes les entreprises embauchant un chômeur de longue durée d'un quartier populaire (résidant en zone urbaine sensible) bénéficieront d'une prime de 6 000 € par an pendant deux ans.

2 000 bourses de mobilité : beaucoup de jeunes sont confrontés à de réelles difficultés pour accéder à la mobilité, alors même que le repli sur le quartier constitue une entrave à un projet d'insertion sociale et

professionnelle. Il est donc essentiel de multiplier les offres en leur direction, à l'occasion d'un parcours d'insertion (TRACE) ou d'une formation en apprentissage ou en alternance.

Un dispositif national concernant 2 000 jeunes sera mis en place en 2002 pour favoriser le développement de ces opportunités de mobilité, en France, en Europe et à l'étranger, afin qu'ils puissent effectuer une partie de leur formation dans d'autres villes.

Favoriser l'accès à la fonction publique : une préparation rémunérée aux concours de la fonction publique a été mise en place dans 23 départements par le ministère de l'emploi et de la solidarité en 2000, avec l'ANPE (1 600 places en 2000, 3 200 places en 2001). Cette formation, qui sera généralisée à l'ensemble des départements en 2002, devrait concerner 5000 demandeurs pour un montant d'environ 20 M€. Elle bénéficie de manière substantielle aux habitants des quartiers populaires. Par ailleurs, la loi relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique (janvier 2001) permet l'organisation d'un troisième concours ouvert aux emplois-jeunes et responsables d'associations.

- Lutter contre les discriminations

Le ministère délégué à la ville a été un des principaux acteurs de la politique gouvernementale dans ce domaine. Il a participé à la création du groupe d'étude et de lutte contre les discriminations (GELD), à la mise en place du numéro vert 114 et des commissions départementales d'accès à la citoyenneté (CODAC).

Une loi portant sur les discriminations à l'embauche a été votée en novembre 2001. C'est désormais à l'employeur de prouver qu'il n'y a pas eu de discrimination dans le recrutement.

Des chartes locales de lutte contre les discriminations, signées entre les représentants de l'Etat, les élus locaux et les associations doivent contribuer, à travers une série d'initiatives touchant autant le monde scolaire que celui de l'entreprise, à faire reculer la discrimination.

Prévenir et lutter contre la délinquance

Le ministère délégué à la ville a développé différentes formes de médiation sociale, qui tend ainsi à devenir une véritable « troisième voie » entre prévention et répression. Cette approche complète le travail effectué par la police de proximité et les actions entreprises dans le cadre des contrats locaux de sécurité.

- La priorité donnée aux quartiers pour les politiques de sécurité

La police de proximité : 219 circonscriptions en bénéficieront dès janvier 2002. Sa mise en place concerne d'abord les quartiers connaissant de grandes difficultés urbaines et sociales.

Les contrats locaux de sécurité (CLS) : sur les 544 CLS signés au 30 juin 2001, 60 % portent sur les territoires de la politique de la ville.

- La mise en place d'un partenariat justice-ville

Des actions et des initiatives ont rapproché le ministère de la justice et le ministère délégué à la ville. Au cours de l'année 2001, 5 rencontres justice-ville se sont déroulées dans différentes villes de France pour approfondir ce partenariat.

- De nouveaux lieux

90 maisons de la justice et du droit (MJD) ont été créées dans les quartiers. Elles permettent à tous de bénéficier d'informations juridiques, de rencontrer des représentants d'associations, notamment d'aide aux victimes. Elles assurent également des médiations familiales, des audiences de conciliation et de médiation en matière civile et pénale. 38 MJD supplémentaires devraient voir le jour en 2002.

100 nouveaux points d'accès aux droits décidés lors du CIV le 1^{er} octobre 2001 compléteront ce dispositif.

30 magistrats sont désignés pour animer cette politique dans chacun des 30 départements prioritaires.

- Des réponses adaptées

Création de l'obligation de formation civique afin de répondre aux actes qui perturbent la vie quotidienne des quartiers. Il s'agit de demander à l'auteur de ces gestes de suivre un stage dans un service public (transport en commun, pompier, police...) ou dans une association d'aide aux victimes, pour lui faire prendre conscience des conséquences de ses actes.

- Le développement de la médiation sociale et de la prévention

La montée en puissance de la médiation

10 000 adultes relais doivent s'installer progressivement dans les quartiers. A la fin 2001, 2000 sont en place.

Agés de plus de trente ans, ces adultes assurent différentes formes de médiation : entre école et parents, entre habitants et administrations, entre personnes du même quartier. Ces postes contribuent à restaurer l'autorité parentale et permettent en même temps à des habitants des quartiers populaires d'occuper un emploi salarié.

8 000 postes d'agents locaux de médiation sociale (ALMS) ont été créés, notamment grâce aux emplois-jeunes. 500 correspondants de nuit assurent par ailleurs une présence en soirée et la nuit dans les quartiers.

Une charte a été élaborée pour la médiation sociale. Ces fonctions seront progressivement intégrées dans les cadres d'emploi de la fonction publique territoriale.

- Des actions ciblées de prévention

Le programme Ville Vie Vacances a concerné 800 000 jeunes de 11 à 18 ans chaque année. Au cours de la législature, ce dispositif s'est étendu à l'ensemble des vacances scolaires et non plus aux seuls congés d'été, pour devenir un vrai programme de prévention tout au long de l'année. Les activités ont été repensées pour accueillir davantage les filles. 19 M€ de l'Etat sont consacrés chaque année à ces initiatives. Cette somme doit être multipliée par 4 pour obtenir le budget total de ces actions, tant la mobilisation des collectivités locales autour de ces projets est importante.

Assurer la sécurité des professionnels de santé et créer des Maisons de santé. Les difficultés rencontrées par les professionnels de santé lors de leurs visites dans les quartiers en difficulté ont amené le ministère de la ville à prendre plusieurs mesures :

- . accompagnement de ces professionnels de santé par des médiateurs, s'inspirant d'expérience ayant montré leur efficacité sur le terrain ;
- . création de Maisons de santé sécurisées et ouvertes en soirée dans les quartiers populaires afin d'encourager les habitants à venir consulter sur place et à désengorger ainsi les services d'urgence des hôpitaux, saturés la nuit.

Les crédits du fonds interministériel pour la ville et ceux du fonds de revitalisation économique sont mobilisés à cet effet.

L'éducation, la jeunesse, vers une responsabilité partagée

- Le projet éducatif local

Les élus, les associations, les intervenants sociaux sont associés dans le cadre du projet éducatif local qui aborde les questions éducatives de façon globale en traitant l'accès à l'enseignement, aux loisirs, à la culture, aux transports. Ce projet permet d'avoir une vue générale de la vie de l'enfant au sein de la ville et non plus segmentée. Le projet éducatif local permet de créer une cohésion éducative indispensable autour de nos enfants, quand les situations familiales restent fragiles.

- Le renforcement des contrats éducatifs locaux (CEL)

Le contrat éducatif local sert de levier d'action au projet élaboré au niveau de la commune. Les contrats éducatifs permettent d'organiser et de coordonner ces initiatives qui ont fait preuve de leur efficacité sur le terrain. 16,8 M€ ont été consacrés à cette politique en 2001, concernant 209 contrats impliquant 4 500 établissements scolaires et touchant 775 000 jeunes.

- École ouverte

Initialement destinée aux élèves des établissements du second degré, l'opération « école ouverte » accueille aussi, à présent, durant les vacances

scolaires, des élèves du primaire facilitant ainsi la transition entre l'école et le collège. Les établissements deviennent des lieux d'accueil ouverts en permanence. De par son organisation, les enfants et les jeunes établissent un autre rapport avec l'institution scolaire. En 2000, 500 établissements ont participé à cette opération en ouvrant leurs portes pendant les vacances à plus de 65 000 élèves.

- De nouvelles mesures pour l'égalité des chances

- Mise en place de la veille éducative

À l'issue du rapport « Souffrances et violences à l'adolescence » dirigé par Marie Choquet, il a été décidé de mettre en place des cellules de veille éducative à l'échelle des communes. Elles ont une triple fonction : repérer les jeunes décrocheurs ou décrochés, les encadrer individuellement avec des parrains, leur trouver une solution éducative qui prévient l'errance dans le quartier. Cette démarche doit faciliter la création de structures éducatives complémentaires afin de préparer leur réinsertion. 7,6 M€ sont consacrés à la veille éducative. Les 60 000 jeunes qui sortent chaque année du système scolaire sans qualification constituent le public visé en priorité par cette mesure.

- 32 M€ pour la réhabilitation d'écoles primaires depuis 1999

Parmi les problèmes qui se posent aux communes pauvres, supportant les charges sociales les plus lourdes, figurent la réhabilitation et souvent la reconstruction des écoles primaires. La condition posée par le ministère de la ville pour apporter son aide tient à l'aménagement d'un espace pour les parents au sein des établissements scolaires, afin de renforcer les liens entre les familles et l'équipe éducative. Après le financement de 92 projets en 1999 et 2000, cette aide est renouvelée pour l'année 2002, à hauteur de 15 M€.

- La place des parents dans l'éducation des jeunes

1 000 postes d'adultes relais ont été ouverts pour assurer le lien entre les familles et l'institution scolaire dans les lieux les plus difficiles.

Des aides à la garde d'enfants à domicile ont été mises en place pour les femmes des quartiers qui travaillent à des horaires atypiques, afin de leur permettre d'accéder plus facilement à l'emploi et d'assurer une présence auprès de leurs enfants. 6,1 M€ ont été consacrés à cette mesure.

Mise en place des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents, avec la délégation interministérielle à la famille.

Depuis 1999, 1 500 actions de terrains ont été lancées. L'objectif prioritaire concerne les relations entre la famille et l'école. Un premier bilan portant sur 74 départements montre que 500 actions de ce type ont vu le jour.

- Favoriser la réussite des jeunes

Un programme de 50 lieux innovants d'accueil en soirée pour les jeunes des quartiers est mis en œuvre pour l'année 2002.

Un programme de valorisation des pratiques culturelles des jeunes et de soutien au montage de projets artistiques est lancé en 2002 (10M€).

Le soutien aux associations

La place des associations dans l'animation des quartiers et le soutien aux projets des habitants est essentielle. La politique de la ville s'est donc attachée depuis 1997 à développer cette forme d'action et à en faciliter au maximum les formalités administratives.

15 000 associations sont financées depuis 1997 par la politique de la ville.

On peut estimer à 200 M€ le montant des crédits spécifiques accordés aux associations de la politique de la ville par l'ensemble des partenaires en 2000, contre 100 M€ en 1997. Les crédits publics ont ainsi plus que doublé en 3 ans.

- Les mesures de simplification

Le dossier unique : la quasi-totalité des préfetures utilisent désormais le dossier unique Etat-FAS. 70 % des préfetures utilisent l'engagement simplifié pour les subventions inférieures à 7 622 €.

Le développement des conventions pluriannuelles : la circulaire du Premier ministre du 1^{er} décembre 2000 donne comme instruction de multiplier les conventions pluriannuelles pour le financement des associations.

- Les mesures d'encouragement à la vie associative

L'Etat encourage la création de centres de soutien à la vie associative dans les quartiers afin de soutenir, d'orienter et d'aider les petites associations présentes sur ces sites. Une aide au démarrage est apportée par le gouvernement à ces structures.

Une aide est également apportée pour les associations de quartier afin qu'elles disposent d'un équipement informatique de base et d'un accès à Internet. Cette mesure permettra notamment de développer le traitement en ligne des dossiers de subvention.

Ces mesures bénéficieront en 2002 de crédits supplémentaires à hauteur de 7,6 M€.

Favoriser la participation des habitants

La politique de la ville est par essence une politique publique qui associe étroitement les élus et les habitants à travers leurs associations ou leurs conseils de quartiers.

- La reconnaissance de cette pratique

Il a été décidé que tous les contrats de ville de la nouvelle génération 2000-2006 mettront au cœur de leurs actions la participation des habitants comme un fondement même des actions menées.

- Mise en place des fonds de participation des habitants (FPH)

Afin d'inciter les habitants des quartiers populaires à prendre des initiatives autonomes, le ministère de la ville a créé des fonds de participation des habitants qui contribuent à travers des financements rapidement mobilisables, à soutenir les actions collectives des citoyens. Plus de 300 fonds de participation des habitants ont été financés à ce jour.

Il convient de signaler par ailleurs la création obligatoire ou facultative selon la taille des communes des conseils de quartiers, prévue par la loi sur la démocratie de proximité.

Le temps des villes

Une meilleure maîtrise du temps est aussi un enjeu en terme d'égalité, tant les désynchronisations des rythmes urbains pénalisent d'abord les populations les plus fragilisées. La ville doit être repensée et rediscutée autour des questions de gardes d'enfants, de transports, d'accès à l'emploi ou aux loisirs, d'ouverture des services publics.

Le Premier ministre a annoncé le 20 septembre lors de la première conférence du temps, plusieurs axes de travail :

- . Favoriser la création de bureaux du temps dans les grandes villes grâce au fonds d'innovation pour l'harmonisation des temps. D'un montant de 5 M€, alimenté par la DIV et la DATAR, ce fonds permettra d'accompagner les villes dans la mise en place de leur projet de politique temporelle.
- . Améliorer les horaires des services publics, en mettant en place au niveau départemental, par exemple, des bureaux des temps, sous l'autorité du préfet et en concertation avec les organisations syndicales. Les commissions locales interministérielles de coordination, qui regroupent l'ensemble des organisations syndicales des services de l'Etat, pourront être mobilisées à cet effet.
- . Adapter les rythmes scolaires au niveau municipal dans un dialogue entre élus, chefs d'établissement et parents.

La ville numérique

Depuis 1998, le ministère de la ville a déployé des moyens importants pour réduire le fossé numérique à l'échelle des quartiers populaires, en permettant l'accès du plus grand nombre aux techniques de l'information :

Création de 1 000 espaces publics numériques (EPN), pour un coût de 8 M€. Principalement orientés vers les lieux associatifs et les services publics, les EPN permettent d'ajouter à la découverte de l'outil, une initiation gratuite au multimédia sous la forme d'un passeport pour l'internet et le multimédia. Des médiateurs sont recrutés à cet effet.

Label « Villes Internet ». Avec l'association VECAM, le ministère délégué à la ville accorde, depuis 3 ans, son soutien à l'opération nationale « Villes Internet » vouée à sensibiliser et valoriser les villes autour des enjeux de l'Internet pour tous.

L'institut des villes

Au-delà de la politique de la ville, la France manquait d'un lieu de rencontres permanent entre le gouvernement et les élus pour étudier l'ensemble des questions urbaines.

C'est désormais chose faite avec la création de l'Institut des villes.

Opérationnel depuis 2001, l'Institut des villes rassemble les principaux ministères concernés et les associations d'élus, ainsi que la Caisse des dépôts et consignations.

Parmi ses projets : la création d'un observatoire national des villes, la mise en place d'un cycle supérieur de formation aux questions urbaines, la mise au point d'un programme national de recherche répondant aux aspirations des élus locaux.

Les territoires

Au-delà de ces considérations d'ordre général qui attestent du changement d'échelle et de l'ambition nouvelle de la politique de la ville, il convient d'apporter des éclairages complémentaires à certaines des observations contenues dans ce rapport.

La Cour souligne notamment ce qu'elle considère comme des imprécisions dans la définition des objectifs visés par la politique de la ville tant au niveau national qu'au niveau de sa mise en œuvre locale. Elle voit des contradictions entre certains objectifs et les attribue à une instabilité des choix qui fondent cette politique. Elle évoque enfin une perte de lisibilité due à l'extension géographique et thématique de ses domaines d'intervention.

Les objectifs nationaux viennent d'être rappelés. Ils ont nécessairement un caractère global en raison de la très grande disparité des

situations locales, disparité due tant au niveau de gravité des questions à résoudre qu'au potentiel local sur lequel peut s'appuyer l'action publique. A titre d'illustration de ce propos, peut-être évoquée la question de l'égal accès aux services publics pour tous qui est un des objectifs essentiels de la politique de la ville. Sa mise en œuvre suppose d'agir au niveau national en mettant en place les moyens d'une égalité républicaine mais elle nécessite également une politique locale de développement de services publics de proximité accessibles à tous, y compris aux personnes en situation de précarité.

Les objectifs de la politique de la ville définis au niveau national ne peuvent aborder leur impact territorial que de façon théorique. Il est certes plus aisé d'attribuer des objectifs précis à des politiques destinées à des publics classés en fonction de leurs caractéristiques communes, mais ces approches globales et systématiques ne permettent pas de prendre en compte la dimension territoriale des difficultés auxquelles est confrontée la politique de la ville. C'est au niveau local que les objectifs de progrès et de réduction des écarts doivent être précisés et planifiés en fonction des situations réelles. La Cour a d'ailleurs souligné que des progrès significatifs étaient faits dans ce sens et la DIV s'efforce de diffuser aux responsables locaux les éléments de méthode leur permettant de progresser dans cette direction.

Au-delà, il convient de répondre à l'interrogation de la Cour : « Des actions pour les territoires ou pour la population ? ». La Cour exprime une interrogation face à des objectifs qui lui semblent ambigus voire contradictoires. Il lui semble en particulier exister une contradiction entre l'objectif d'amélioration des conditions de vie dans les quartiers tendant à stabiliser la population et l'objectif d'amélioration de la situation individuelle des personnes et des familles qui leur ouvre la possibilité de quitter les quartiers de la politique de la ville pour s'installer dans des quartiers plus valorisants. Cette contradiction n'est qu'apparente. Il faut préalablement remarquer que le concept même de territoires concerne autant les hommes que les espaces géographiques et qu'à ce titre on ne peut travailler sur les territoires sans travailler pour et avec la population. A ce titre, travailler simultanément et avec la même détermination pour le développement des territoires de la politique de la ville et pour la lutte contre les diverses formes d'exclusion dont ils sont le cadre, est impératif pour la réussite de cette politique publique.

La mission de l'Etat consiste à ouvrir les possibilités de choix de chaque personne ou chaque famille en garantissant partout un environnement urbain et un habitat de qualité et en donnant à chacun les moyens de son autonomie sociale et économique. Il ne lui appartient pas de dicter aux citoyens leurs choix en terme de lieu de résidence ou de travail et moins encore de les y assigner. Il serait indigne au regard de principes républicains ou même moraux de ne pas chercher à réduire le chômage dans les quartiers que l'on réhabilite de crainte de voir les personnes ayant retrouvé un emploi

les quitter. Il serait tout aussi inacceptable de ne pas chercher à améliorer l'environnement de quartiers qui continuent à être des lieux d'accueil et de vie quotidienne pour des habitants dont certains manifestent clairement le souhait de rester dans un quartier auquel ils sont attachés en dépit de ses difficultés. Il serait enfin très insuffisant de limiter les interventions en matière urbaine à une remise à niveau de l'habitat existant de ces quartiers. Leur donner la même attractivité qu'à l'ensemble des villes, y favoriser l'investissement privé et y permettre la réalisation de parcours résidentiels à ceux qui souhaitent et peuvent accéder à la propriété constituent des moyens puissants pour stabiliser la population en place et attirer d'autres familles.

L'élargissement des zones d'intervention géographique préoccupe la Cour qui craint une perte de lisibilité entre la politique de la ville et la politique d'aménagement du territoire. Elle fait état par ailleurs de difficultés issues de deux types de géographie prioritaire.

L'élargissement des zones d'intervention correspond à deux impératifs. Le premier est purement factuel. De nouveaux quartiers construits dans les années 60 ont été frappés par l'obsolescence qui avait conduit à retenir les premiers sites de la politique de la ville. Le second tient à un changement d'échelle dans l'approche de cette politique. En effet, la politique de la ville a, dans un premier temps, cherché à pallier les dysfonctionnements internes aux quartiers d'habitat social et tenté de trouver les remèdes au niveau même de ces quartiers. Une approche plus large est apparue ensuite comme une nécessité. Limiter l'action au traitement des symptômes de la dérive urbaine sans chercher à remonter aux causes mêmes de ces processus d'exclusion ne permettait pas d'ancrer durablement les effets positifs des mesures mises en œuvre, la permanence des processus structurels d'exclusion reproduisant très rapidement les mêmes effets.

La politique de la ville est une politique de solidarité : solidarité de la collectivité nationale, mais également solidarité locale. Ce n'est donc pas vers le concept d'aménagement du territoire traditionnellement centralisé que se tourne la politique de la ville mais vers celui de territoires solidaires, fondé sur des volontés politiques, des choix financiers et des réalités géographiques, sociales et économiques, orientés vers une montée en puissance des agglomérations. C'est sur ces fondements que reposent les moyens qui permettent d'alléger les difficultés que portent ces quartiers : concentration de logements sociaux et de populations à faibles ressources, de familles dont l'intégration dans notre société n'est pas achevée, de personnes connaissant des difficultés sociales aiguës et en particulier de femmes seules avec enfants, concentration de personnes faiblement qualifiées et de chômeurs. C'est également en s'appuyant sur cette solidarité territoriale élargie que peuvent être traités d'autres types d'inégalités qui pèsent lourdement sur la vie quotidienne de ces quartiers : faiblesses des services publics et privés, poids des nuisances environnementales liées aux infrastructures ou à la proximité

d'activités polluantes ou dangereuses, réseaux de transports collectifs médiocres.

Pour conclure sur ce point, il convient de préciser que cet élargissement des territoires associés à la politique de la ville ne se traduit ni par un élargissement similaire des territoires d'éligibilité aux financements ni par une prise en charge des interventions lourdes à même de réduire les nuisances évoquées plus haut par les financements spécifiques du ministère de la ville.

La Cour attire l'attention sur la coexistence de deux géographies prioritaires sans toutefois en expliciter les inconvénients si ce n'est celui d'une perte de lisibilité. Ces deux géographies sont très majoritairement compatibles alors que leur définition réciproque relève de deux impératifs différents. La très grande précision des différents zonages issus de la loi Pacte de relance de 1996 est liée aux dispositifs de discrimination positive auxquels ces zonages donnent accès. Certains de ces dispositifs concernant directement des personnes morales ou physiques, une parfaite clarté dans les conditions d'éligibilité était indispensable. Ces zonages ont d'ailleurs donné lieu à plusieurs contentieux en raison des aspects inévitablement arbitraires de certaines délimitations. Les territoires d'assiette des procédures contractuelles sont quant à eux, définis plus souples, certaines actions s'accommodant mal de géographies trop précises. C'est le cas par exemple des politiques de prévention de la délinquance ou encore de certaines actions dans le domaine de l'éducation ou du développement culturel dont un des objectifs est de créer des passerelles entre les territoires de la politique de la ville et les agglomérations.

Enfin, la Cour semble regretter l'élargissement des domaines d'intervention de la politique de la ville, considérant qu'un tel élargissement nuit à sa lisibilité.

Il convient de rappeler que la politique de la ville a eu dès l'origine vocation à aborder de nombreux domaines de l'action publique. Dès 1981, les orientations en faveur d'une politique nouvelle en faveur des quartiers d'habitat social lui donnaient une dimension très large. Sa mise en œuvre dans toute l'ampleur qu'avaient souhaité ses initiateurs a néanmoins été progressive et les différents champs d'action ont été approfondis au fil des années, donnant le sentiment d'un élargissement de ses domaines de légitimité. Dans le même temps, l'évolution du contexte social, économique et urbain a elle-même contribué à accentuer tel ou tel effort, à élargir tel domaine de réflexion ou encore à aborder des domaines qui n'apparaissaient pas essentiels lors de la naissance de cette politique. C'est en particulier le cas du développement économique de ces quartiers dont l'enjeu n'était pas jugé prioritaire il y a seulement dix ans. Nous savons aujourd'hui combien la revitalisation économique de ces sites contribue à amplifier les effets de l'action publique. Le contexte a priori peu favorable au développement économique des sites de la politique de la ville a conduit l'Etat à concevoir et

mettre en œuvre des dispositifs particuliers et territorialisés de discrimination positive destinés à maintenir et développer des activités économiques, donnant ainsi une dimension nouvelle à la politique de la ville.

La politique de la ville a dans ce domaine comme dans d'autres été un révélateur de dysfonctionnements économiques, sociaux et urbains. C'est à ce titre qu'elle a été souvent à l'initiative de dispositifs opérationnels et de méthodes d'intervention dont la mise en œuvre revient à des institutions de droit commun qui s'en saisissent pleinement, dès la phase expérimentale achevée. Elle a vocation à innover pour s'adapter aux réalités locales. Elle intervient dans des secteurs qui ne sont pris en charge par aucune institution et pour lesquels aucune procédure n'a été conçue parce qu'ils apparaissent comme étant marginaux par rapport à la majorité des questions à traiter. En déployant ces démarches, la politique de la ville incarne très concrètement un des principes essentiels de la réforme de l'Etat par sa capacité à décloisonner l'action publique pour lui donner sa dimension territoriale et se rapprocher des citoyens.

La délégation interministérielle à la ville

La Cour relève que 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.

Si la DIV ne dispose en effet pas de texte d'organisation, ce qui s'explique pour une large part par les rattachements ministériels successifs dont elle a fait l'objet (nonobstant le rattachement permanent « pour sa gestion » au ministère de l'équipement), les missions de ses agents ne sont pas pour autant sans cadrage. Ainsi en est-il de l'organisation du secrétariat général avec la structuration du suivi de la commande publique, du budget, de la communication, des ressources humaines et de la mission internationale. Il en est de même avec la création d'unités sur la formation et les méthodes ainsi que sur l'évaluation et la coordination territoriale placée sous la responsabilité du délégué adjoint.

Néanmoins, consciente de l'intérêt d'un tel cadrage à la fois pour les intéressés eux mêmes et pour leurs interlocuteurs locaux, la direction s'attachera désormais à fixer davantage le cadre d'intervention des chargés de mission territoriaux en précisant ses attentes en termes d'appui aux équipes locales et de remontées d'informations et d'évaluations au niveau central.

Une certaine souplesse dans l'organisation reste cependant nécessaire pour préserver la capacité à réagir à des contextes nouveaux, comme c'est le cas pour toutes les administrations de mission.

S'agissant de la mission nationale des GPV, son organisation actuelle a un caractère transitoire. Les aspects innovants de la démarche qui consiste à relier étroitement actions de développement et actions proprement urbaines

sur des territoires précis nécessitent des réflexions approfondies et la conceptualisation d'éléments de méthode. La fonction « thématique » des chargés de mission GPV porte, non sur la recherche de politiques thématiques spécifiques aux territoires en GPV mais sur la recherche de méthodes permettant aux diverses actions de se valoriser mutuellement. Lorsque ces éléments de méthode auront été élaborés et les équipes locales qualifiées, seule la fonction générale d'animation du dispositif sera appelée à se pérenniser. Il est par ailleurs envisagé de fusionner en un même service le département transformation et gestion urbaine et la mission GPV dans un même département « renouvellement urbain ».

En réponse à la Cour sur les procédures internes, il faut noter qu'un contrôle rigoureux est mis en place en particulier sur l'utilisation des véhicules de service et sur la conformité de tous les dossiers au regard notamment du nouveau code des marchés publics.

La Cour note que les ressources humaines de la DIV ne sont pas bien adaptées à ses missions en soulignant la part trop importante faite aux contractuels et aux mises à disposition.

La nature même de la politique de la ville implique qu'elle doit faire appel à des compétences qui ne se trouvent pas toutes dans l'administration, notamment celle de l'Etat ; la disparition totale de la possibilité de recruter des contractuels serait une source d'appauvrissement des compétences de la DIV. Il est clair en revanche que les fonctions administratives devraient être essentiellement exercées par des fonctionnaires ; la DIV est la première à pâtir d'une situation qui ne la satisfait pas et qu'elle a soulignée de façon régulière. L'attribution en propre d'un nombre satisfaisant d'emplois budgétaires serait seule de nature à permettre de traiter globalement le problème, compte tenu des difficultés récurrentes à obtenir des mises à disposition pérennes. S'agissant des observations concernant le caractère non réglementaire des primes, la DIV ne verrait que des avantages, comme elle l'avait demandé par référence au régime de la DATAR, à ce que ce dispositif soit assis sur un texte réglementaire. Elle est prête à cet égard à contribuer à l'élaboration d'un tel texte en application des décisions du dernier Comité interministériel de la réforme de l'Etat.

Il convient enfin de souligner que malgré les difficultés évoquées, notamment en terme de mise à disposition par les ministères de leurs agents, la DIV a pu renforcer ses équipes depuis 1998 pour assurer ses missions. Ainsi, l'effectif global est passé d'environ 88 agents à 110 environ à ce jour, toutes les capacités confondues. Il est vrai que dans le même temps, le budget du ministère a été triplé. Il convient de noter que le positionnement, outre celui de la déléguée, des postes de délégués adjoints et de secrétaire général sur des emplois fonctionnels (directeur, chef de service et sous-directeur) constitue un pas vers une clarification de l'organigramme de la DIV souhaité par la Cour.

Au total, je souhaite souligner les efforts de rationalisation de la gestion très importants déployés par l'actuelle équipe de direction dont la stabilité depuis quatre ans, la compétence et le dynamisme ont permis de redonner toute sa crédibilité à cette administration de mission.

Les services déconcentrés

La Cour évoque à juste titre la capacité de la politique de la ville à expérimenter la réforme de l'Etat au plus près du terrain.

Au-delà de la création des sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville, dont la Cour relève à juste titre le besoin de renforcer les moyens, je souhaite insister sur le rôle et la place des délégués de l'Etat. Le travail de communication et de conviction autour de cette nouvelle mission auprès des préfets et des sous-préfets ville porte ses fruits puisqu'à ce jour près de 300 délégués de l'Etat sont nommés. Depuis les premiers travaux de la Cour sur le sujet, une étude approfondie des situations rencontrées et des conditions de réussite de leur mise en place a été réalisée ; elle a été largement diffusée et a servi de base à la réunion de l'ensemble des délégués de l'Etat que j'ai rassemblés à Lyon le 25 janvier dernier. Cette rencontre, très féconde, a manifestement montré l'engagement remarquable des fonctionnaires sur cette mission spécifique et a souligné, à partir de témoignages précis, comment elle contribue aujourd'hui à moderniser l'action de l'Etat au plus près des quartiers.

Diverses mesures ont été décidées comme la mise en réseau des délégués, leur formation, la reconnaissance par leurs administrations d'origine. Comme le souhaitait la Cour, la réévaluation de leur indemnité de vacation a fait l'objet d'un arrêté interministériel qui en prévoit le doublement.

Si les observations développées par la Cour au sujet des lourdeurs administratives de gestion sont fondées, elles renvoient aussi à l'organisation de l'Etat au plan local et aux remarques précédentes concernant les moyens des sous-préfets ville. La mise en place des délégués de l'Etat répond bien, quant à elle, aux remarques sur le suivi et le contrôle des opérations conduites par les associations. Les études menées directement par la Cour sur les sites montrent bien que conformément à mes orientations, des améliorations sont d'ores et déjà mises en œuvre par les préfetures pour avancer les dates de programmation, se doter de moyens de suivi précis, faire appel aux conventions pluriannuelles, imposer le dossier unique de demande de subvention.

Le jaune budgétaire

On peut noter avec satisfaction que la Cour ne méconnaît pas les efforts réalisés par la DIV sur la question du jaune budgétaire et de son

élaboration. L'effort entamé en 2001 pour en reprendre les bases et pour assurer une meilleure cohérence et une meilleure traduction de la réalité doit être poursuivi ; la DIV s'y engage, car malgré les très sensibles améliorations, il existe encore des imperfections et des lacunes dans les documents produits.

Il faut noter cependant que les délais d'élaboration du « jaune » sont très resserrés et entraînent une contrainte forte pour les services ; cette contrainte se superpose à celle de l'élaboration des réponses aux questionnaires parlementaires. Pour mieux gérer cette tension dans les délais, il est nécessaire d'anticiper largement la réalisation du jaune. C'est pourquoi d'ores et déjà certaines dispositions ont été prises pour que le recensement des données financières se fasse dans de meilleures conditions à l'avenir : les préfets ont reçu mi-octobre 2001 la trame de saisine des données qui seront nécessaires pour le jaune annexé au projet de loi de finances pour 2003. L'enjeu est effectivement que les préfetures et les ministères puissent répondre avant le 30 juin pour laisser aux services le temps de procéder à la vérification et à la compilation des données. De même, la préparation de la contribution des ministères suppose une concertation préalable qui sera mise en place en 2002.

Les crédits spécifiques

La difficulté de consommation des crédits de fonctionnement en 2000 et 2001 est liée à la mise en œuvre des nouveaux dispositifs d'adultes relais et du fonds de revitalisation économique. Elle n'est que transitoire. En effet l'élargissement du programme d'adultes relais aux collectivités et autres organismes publics à partir de 2002 selon les dispositions de l'article 149 de la loi de finances pour 2002 va conduire à une augmentation significative de la consommation de la ligne budgétaire. Il en est de même pour le programme de revitalisation économique qui n'a démarré que tardivement en 2001.

S'agissant de la mise en œuvre des crédits d'investissement, la DIV est attentive à tout effet de stockage comme elle l'a montré en 1999 à l'occasion de l'annulation, relevée par la Cour, d'autorisations de programme « dormantes ». On ne peut pas cependant sous-estimer le délai nécessaire au démarrage des opérations de renouvellement urbain en 2000. Ainsi la situation s'est-elle améliorée en 2001 avec un accroissement significatif de cette consommation des crédits d'investissement.

Il faut revenir sur le constat récurrent fait par la Cour d'une « grande complexité » dans l'utilisation des crédits spécifiques.

D'une part, il y a eu depuis quelques années un effort constant de simplification des lignes budgétaires avec la création du fonds d'intervention pour la ville en 2000, la suppression de la ligne spécifique aux crédits du

FARIF en 2000 également, la suppression en 2002 des chapitres 37-82 et 57-71, de deux articles du chapitre 46-60 et d'un article du chapitre 67-10.

D'autre part, la quasi totalité des crédits déconcentrés sont mis en œuvre dans le cadre de deux titres et de trois articles budgétaires pour chacun ce qui relativise beaucoup la complexité. Ils correspondent chacun à un axe fort de la politique de la ville comme les contrats de ville, le renouvellement urbain, les adultes relais et la revitalisation économique.

Il convient enfin de souligner leur très forte déconcentration, ce qui permet aux représentants locaux de l'Etat d'être des interlocuteurs crédibles face aux élus locaux.

Les crédits de droit commun

Au-delà des imputations discutables, au demeurant mineures, d'opérations sur les crédits spécifiques de la politique de la ville, la mesure de la mobilisation du droit commun au profit des contrats de ville reste encore trop imprécise, en particulier au plan local. Cet aspect ne doit cependant pas être confondu avec la prise en compte par les services déconcentrés de l'importance de la politique de la ville et de son financement comme le reconnaît la Cour elle-même dans les exemples cités dans le Rhône, les Yvelines ou les Bouches-du-Rhône.

Pour mieux mesurer cet effort des crédits de droit commun, dont la Cour relève à juste titre la difficulté, la DIV va parfaire la démarche à partir d'un travail interministériel, en allant au-delà des indications portées dans la circulaire du 3 août 2000 qui donnait la liste des chapitres et articles mobilisables.

Il convient cependant de rester réaliste au regard des moyens des missions ville des préfectures dont la Cour, elle-même, a relevé la faiblesse au regard des enjeux et des dotations. Ainsi, il n'est pas sûr qu'en mettant au point une méthode complexe allant bien au delà de critères « simples » comme le poids de la population, on aboutisse à l'objectif recherché. Enfin, il reste que certains ministères ne sont pas en mesure de traduire leurs interventions au niveau des quartiers de la politique de la ville, en particulier dans le domaine de l'emploi, de la sécurité, de la justice car il n'est pas toujours possible de reconstituer une information non prévue à l'origine.

Les systèmes d'information

Cette question revêt une importance particulière. La Cour a pu elle-même mesurer à la fois la qualité des initiatives locales, même incomplètes et parcellaires, et la difficulté méthodologique liée principalement au manque de statistiques à l'échelon infracommunal.

La DIV a conduit depuis trois ans un travail d'envergure sur cette question. Elle s'est dotée progressivement à la fois de structures de pilotage interne, et des moyens d'assistance technique externe, pour mener à bien cette tâche d'envergure dont il convient de souligner quelques points forts ci-dessous.

Tout d'abord la Cour aurait pu noter dans ce chapitre la mise au point, dans le cadre du site Internet, de la base de données i-ville dont le nombre de consultations témoigne de la qualité et de l'utilité. Elle participe au système d'information général sur la politique de la ville et s'enrichit sans cesse de documents, cartes, textes utiles à tous les acteurs : un millier de documents en ligne, plus de 10 000 consultations mensuelles conduisant à 300 000 requêtes et 33 000 téléchargements de textes ou documents divers.

Pour les indicateurs socio-économiques des contrats de ville, il convient de distinguer deux niveaux de définition.

Le premier concerne la mise à disposition sur l'ensemble des quartiers de la politique de la ville d'une base de données nationale, riche et actualisée, qui traite des thèmes majeurs de la politique de la ville. Le travail est aujourd'hui abouti et sera mis en ligne sous forme d'extranet d'ici la fin du mois de février 2002. Ce système d'information fournira pour les 751 zones urbaines sensibles, les 2 200 communes des 250 contrats de villes, les agglomérations, à la fois les données de l'INSEE du recensement général de la population (une centaine d'indicateurs), celles relatives aux demandeurs d'emploi en fin de mois, celles relatives au logement social (démolition, construction, réhabilitation, occupation du parc...), celles relatives à l'éducation nationale (caractéristiques des établissements en ZUS, population scolaire, réussite scolaire...), les données des prestations servies par les CAF, des cartes dynamiques, les textes intégraux des contrats de ville ou des conventions de renouvellement urbain. Il faut noter que ces indicateurs, à l'exception de ceux du recensement, seront actualisés annuellement. Au cours de l'année 2002, ce système d'information fera l'objet d'un développement concernant les quartiers prioritaires hors ZUS retenus dans les contrats de ville et de la recherche de nouveaux indicateurs comme par exemple ceux relatifs à la sécurité ou aux services publics.

Le deuxième niveau concerne la construction d'indicateurs locaux. Ceux-ci s'inspireront utilement de la base de données nationale mais ils traduiront aussi de façon très spécifique les enjeux propres des contrats de ville locaux et de leur évaluation.

Enfin, le développement de l'outil de gestion Poliville et son extension à 15 départements ouvre la voie, au-delà de la précision qu'il apporte sur certaines dépenses, comme la Cour l'a elle-même soulignée en faisant référence à l'étude statistique sur les associations figurant dans le rapport Sandrier, à des développements d'une administration en ligne.

L'évaluation

La base d'information territorialisée permettra à compter de 2000 de renseigner précisément l'évolution des principaux indicateurs sur les quartiers par rapport à celle constatée sur la commune, l'agglomération ou la France entière.

Au plan local, les contrats de ville devaient au terme de la circulaire du Premier ministre en date du 31 décembre 1998 comporter des dispositions précises et quantifiées relatives à l'évaluation. C'est parce que cet objectif n'a été que partiellement atteint qu'il a été rappelé aux préfets dans la circulaire du 13 novembre 2000.

La mise en place en 2001 du comité national d'évaluation de la politique de la ville montre bien toute l'importance accordée par le ministère à cette question.

Par ailleurs, la DIV s'est dotée d'une organisation propre sur cette question pour conduire à la fois les études et recherches au plan national en lien avec le comité national d'évaluation et d'autre part, venir en appui des acteurs locaux ou régionaux pour les évaluations locales. Le rapport du séminaire des évaluateurs est à ce jour publié et largement diffusé ; le guide pratique à destination des équipes locales est en cours de validation auprès d'un échantillon d'acteurs locaux afin d'en garantir la qualité et la clarté d'utilisation.

En tout état de cause, l'effort considérable déployé par la DIV depuis quatre ans pour développer les systèmes d'information, les procédures d'évaluation, relayé par la mise en place de nombreux centres de ressources régionaux, est sans commune mesure avec l'état embryonnaire préexistant. Il suffit de rappeler à cet égard la légèreté des auteurs du pacte de relance pour la ville qui n'avaient prévu aucun dispositif d'évaluation des zones franches urbaines ; quant à la « tentative de 1994 » et contrairement à ce qu'indique la Cour, elle n'avait fait l'objet d'aucun suivi. (Il suffit pour s'en convaincre de lire le compte-rendu du CIV du 7 février 1995).

L'évaluation de la politique de la ville reste en tout état de cause une question difficile, comme d'autres politiques publiques complexes, en raison de sa transversalité et de la multiplicité des acteurs. C'est la raison pour laquelle j'ai souhaité en renforcer les moyens, notamment au plan local.

*REPONSE DU GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE***Subventions**

Le ministère de la justice, pour mettre en œuvre sa stratégie, passe convention avec des associations. Certaines, compétentes dans le domaine d'intervention de l'administration pénitentiaire interviennent pour l'accueil de familles de détenus, la préparation à leur sortie, la réinsertion. Toutes ces actions financées sur les crédits ordinaires, bénéficient également des subventions de la politique de la ville car elles contribuent en luttant contre la récidive à construire plus de sécurité dans la ville.

Les maisons de justice et du droit

La création d'une maison de justice et du droit résulte d'un partenariat entre l'institution judiciaire et la collectivité territoriale d'implantation dans les zones urbaines sensibles et là où le besoin de justice et de droit se fait sentir.

Le ministère de la justice contribue systématiquement aux dépenses de fonctionnement courant et affecte des personnels (greffiers) dans les MJD.

*REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR***Sur la mise en place des procédures contractuelles propres à la politique de la ville**

La Cour constate que différents ministères ont été conduits à mettre en œuvre des procédures contractuelles « connexes » qui participent à la démarche d'ensemble.

En ce qui concerne la sécurité, la Cour relève que les contrats locaux de sécurité ont été créés sans que soient clairement précisées leurs relations avec les conseils communaux de prévention et de délinquance (CCPD), ce qui donne lieu, localement, à des situations variées et à une sédimentation des procédures, dont certaines sont « dormantes ». Ce reproche est fondé et il a conduit le ministère de l'intérieur à participer à des travaux de refonte du décret du 1er avril 1992, créant les conseils départementaux de prévention et de la délinquance (CDPD). Ces travaux sont en cours.

Sur la dimension interministérielle de la politique de la ville

La Cour relève que le ministère de l'intérieur n'a pas désigné de « correspondant » pour la politique de la ville, ni pour l'ensemble du ministère ni dans les directions concernées.

Cette remarque mérite d'être nuancée. Le ministère de l'intérieur n'entend pas se désengager du dispositif et en ce qui concerne la sécurité plusieurs mesures existent. Un conseiller technique auprès du directeur général de la police nationale a été désigné correspondant en septembre 2001, et depuis plusieurs années maintenant un bureau de la direction centrale de la sécurité publique, comprenant 9 fonctionnaires, est chargé de l'action préventive pour la politique de la ville .

Sur le rôle et l'organisation des services déconcentrés

La Cour constate la grande diversité qui caractérise l'organisation générale de la prise en charge des politiques urbaines sur le terrain, tant en ce qui concerne les équipes que leurs moyens.

Cette diversité est le reflet des situations rencontrées, qui ne sont pas uniformes d'un département à l'autre, voire d'une agglomération à l'autre dans un même département. Le rapport le souligne notamment lorsqu'il aborde, par exemple, les conditions de la généralisation du dispositif des « délégués de l'Etat ».

S'agissant de la conduite de cette politique interministérielle par les membres du corps préfectoral, c'est d'ailleurs moins la pluralité des modes d'organisation¹ qui pose question que les conditions dans lesquelles sont nommés les intéressés, notamment en ce qui concerne la durée d'affectation et la classification des postes.

Le partage des missions

Dans un certain nombre de départements (18 sur 31), les sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville occupent en effet d'autres attributions (secrétaire général, secrétaire général adjoint ou sous préfet d'arrondissement).

La qualité de la prise en charge de cette politique ne saurait être détachée des conditions dans lesquelles est organisé son encadrement. Mais il va de soi que ce seul critère ne suffit pas à la caractériser et que le dynamisme de l'équipe constituée autour du sous-préfet, le degré d'implication des services déconcentrés, la qualité du partenariat développé

¹ Sous-préfets « ville » ou sous-préfets chargés de mission exerçant d'autres fonctions.

avec les collectivités locales ou avec le réseau associatif sont tout aussi importants.

D'une manière générale, les départements les plus sensibles sont dotés de sous-préfets dont la mission est entièrement consacrée à la politique de la ville. A l'instar de la plupart des autres départements de la région d'Ile-de-France (Hauts-de-Seine, Yvelines, Val-de-Marne, Seine-et-Marne), d'un poids démographique comparable et confrontés à des difficultés similaires, l'équipe préfectorale de l'Essonne ne comporte qu'un seul sous-préfet chargé de mission. Comme dans le département des Hauts-de-Seine, ce sous-préfet cumule les fonctions de sous-préfet chargé de l'arrondissement chef-lieu et celles de sous-préfet en charge de la politique de la ville, effectivement très lourdes.

Le ministère de l'intérieur souhaite laisser la plus grande souplesse au préfet pour répartir lui-même les attributions entre ses collaborateurs, en fonction des priorités qu'il leur fixe et de la charge de travail de chacun. Cette faculté d'adaptation de l'organisation des services de l'Etat est confirmée par le décret n° 99-895 du 20 octobre 1999².

En particulier, si le sous-préfet chargé de la politique de la ville s'impose naturellement comme le « chef de projet » prévu par l'article 17-4 du décret modifié n° 82-389 du 10 mai 1982, le représentant de l'Etat dans le département dispose de la faculté de renforcer l'organisation administrative par la création de « pôles de compétences » (article 17-5) ou de « délégations interservices » (article 17-6). Au titre de l'exercice budgétaire 2002, le préfet de la Seine-Saint-Denis expérimentera ainsi la mise en œuvre d'une délégation interservices dédiée à la politique de la ville, permettant au « sous-préfet Ville » d'exercer une autorité fonctionnelle sur les chefs de services concernés et de lui déléguer la fonction d'ordonnateur secondaire.

C'est donc davantage vers une utilisation plus rationnelle des services et des moyens que le ministère de l'intérieur entend porter ses efforts, en utilisant l'ensemble des moyens juridiques et financiers initiés par les comités interministériels à la réforme de l'Etat.

La durée d'affectation pour les postes de « sous-préfets Ville »

La durée moyenne d'affectation des sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville avoisine celle des autres sous-préfets d'arrondissement de deuxième catégorie : elle est de 2 ans et 2 mois.

Deux raisons principales expliquent cette situation :

- un certain nombre de sous-préfets en charge de la politique de la ville sont actuellement en détachement au ministère de l'intérieur.

² Modifiant le décret n° 82-389 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs du préfet.

Ces hauts fonctionnaires viennent accomplir leur mobilité statutaire. Aussi, à l'issue de leur détachement (deux ans), réintègrent-ils généralement leur corps d'origine ;

- d'autres sous-préfets en charge de la politique de la ville ont été appelés en cabinet ministériel après une durée en poste inférieure à deux ans.

Toutefois, le ministère de l'intérieur a parfaitement conscience que, dans ce type de poste, il est essentiel qu'un sous-préfet ait le temps de constituer les réseaux de relations indispensables avec les autres services de l'Etat, les élus et les partenaires socio-économiques. C'est pourquoi il s'efforce, autant que faire se peut, d'allonger la durée d'occupation de ces postes difficiles. A ce jour, 5 sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville occupent leur poste depuis plus de 2 ans.

En tout état de cause, le sous-préfet chargé de la politique de la ville est entouré d'une équipe qui assure le suivi des actions engagées et la continuité de la démarche. Cette continuité est par ailleurs affirmée par la mise en œuvre des *projets territoriaux de l'Etat*³ dans les départements concernés qui, à partir d'un état des lieux des territoires et des services, posent un diagnostic et fixent, pour les trois années suivantes, des objectifs et des actions opérationnelles pour les atteindre, des modalités d'organisation ainsi que des

La classification des postes

Lors du comité interministériel à la ville (CIV) du 14 décembre 1999, le principe d'une revalorisation des postes de sous-préfet chargé de mission pour la politique de la ville a été décidé. Cette revalorisation devait prendre la forme d'un reclassement de certains postes.

Ce reclassement a été notamment retardé par l'entrée en vigueur de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) des emplois d'encadrement supérieur du ministère de l'intérieur dont la direction du budget souhaitait qu'elle se fasse à classification constante.

Néanmoins, les services du ministère de l'intérieur ont travaillé à un projet de reclassement global des postes, intégrant les sous-préfets chargés de la politique de la ville.

Ce dossier sera réexaminé dans le courant de l'année 2002.

³ C.I.R.E. du 13 juillet 1999 – Les P.T.E., élaborés en 2000, ont été mis en œuvre à compter de 2001.

Sur l'action des services déconcentrés

Au-delà des observations faites par la Cour sur la mise en place des délégués de l'Etat, des correspondants ville ou des délégués du médiateur, le ministère de l'intérieur souhaite, d'une façon plus générale, s'investir plus avant dans le pilotage du réseau déconcentré des préfetures, en privilégiant davantage les questions liées aux politiques urbaines.

C'est le sens donné aux développements contenus sur ce point dans le plan pluriannuel d'actions pour les préfetures, qui a fait l'objet d'une communication au Conseil des ministres du 5 décembre 2001 par le ministre de l'intérieur.

En effet, la variété des dispositifs contractuels (contrats de ville, contrats locaux de sécurité ...), la diversité des acteurs (Etat, collectivités, services publics, monde associatif), l'interdépendance avec des politiques voisines (prévention de la délinquance, lutte contre les exclusions ...), l'augmentation des crédits consacrés à l'ensemble de ces domaines participent à la complexité des procédures et à l'accroissement des charges. Elles imposent un indispensable effort de coordination assuré par les sous-préfets chargés de la politique de la ville mais aussi par les services de la préfeture et des sous-préfetures. Les efforts engagés pour le pilotage des politiques de renouvellement urbain et le renforcement des services publics dans les quartiers appellent également une clarification des modalités d'intervention de l'Etat.

Par voie de conséquence, les tâches de gestion s'alourdissent inexorablement, au risque d'hypothéquer l'exercice par les services préfectoraux de leur mission d'animation et de synthèse

Plus que jamais, les préfetures ont pour tâche d'animer le dispositif de lutte contre l'exclusion, en faisant prévaloir une logique interministérielle et en jouant à fond « la carte » du partenariat avec les acteurs locaux, de façon que tous les aspects des politiques de lutte contre l'exclusion soient simultanément pris en compte, qu'il s'agisse du traitement des situations individuelles (RMI, aides d'urgence), du suivi des problèmes de l'emploi (régime des aides, insertion par l'économique, prévention des licenciements), ou de la mise en œuvre des politiques urbaines dans toutes leurs dimensions (politique de la ville, prévention des expulsions locatives, renouvellement urbain, logement, transports urbains...).

Dans la mise en œuvre de ces dispositifs complexes, la « valeur ajoutée » des préfetures se situe plus précisément à trois niveaux :

- rechercher le maximum de cohérence entre les interventions d'un grand nombre d'acteurs,
- travailler en permanence à clarifier le rôle et la responsabilité de chacun,

- fournir une évaluation aussi objective que possible des résultats.

L'administration centrale, de son côté, doit tendre ses efforts, en liaison avec les autres ministères et la DIRE, vers une simplification ou une clarification de systèmes devenus très complexes. Cette simplification est à rechercher au moyen d'une rationalisation du dispositif, notamment par la fusion d'instances proches ou similaires, et par une plus grande fongibilité, voire une globalisation des crédits concernés par grands thèmes d'intervention.

Ces réflexions ont amené le ministère de l'intérieur à privilégier, au sein du plan pluriannuel d'actions pour les préfetures, la série d'initiatives suivantes :

- L'élaboration et la révision des *projets territoriaux de l'Etat* doivent être l'occasion de redéfinir l'articulation des compétences entre les différents services de l'Etat chargés de la mise en œuvre des politiques de lutte contre l'exclusion (DDASS, DDE, DDTEFP...) et, au sein même des préfetures, entre le cabinet, le préfet délégué à la sécurité et à la défense le cas échéant et le secrétariat général (expulsions locatives, actions sociales d'urgence...);
- Le renforcement de la coordination territoriale de la politique de la ville qui s'appuie sur les 31 sous-préfets ville, mais aussi sur les sous-préfets territoriaux, les services de la préfeture et les missions ville. A court terme, l'urgence sera de faire face au départ des 40 volontaires du service national. Dès 2002, le ministère mobilisera l'ensemble de ses capacités de recrutement, permettant le recrutement de 400 agents supplémentaires, dont une partie pourra compenser le tarissement de cette ressource ;
- La bonne articulation des différentes « représentations » territoriales de l'Etat sur le terrain prévues par la loi du 12 avril 2000 : préfetures, sous-préfetures, services déconcentrés, maisons des services publics généralistes ou spécialisées (Maisons de la justice et du droit par exemple), doit faire l'objet d'une réflexion approfondie de façon à assurer une cohérence d'ensemble et une organisation des services de proximité aussi opérationnelle que possible.

Sur l'ensemble de ces points, le ministère de l'intérieur a invité l'ensemble des sous-préfets chargés de la politique de la ville, à temps plein ou non, à participer à une journée de réflexion organisée par la direction générale de l'administration début 2002. Cette réflexion, à laquelle les représentants de la délégation interministérielle à la ville seront évidemment étroitement associés, est l'une des premières initiatives de resserrement du pilotage du réseau, tel que défini dans le plan pluriannuel d'actions.

Sur le financement de la politique de la ville

La Cour relève que la présentation du « jaune 2002 » présente encore des défauts méthodologiques. En particulier, le fonds de solidarité des communes d'Ile-de-France (FSCRIF) reste mentionné dans l'agrégat « solidarité urbaine » relatif à l'effort financier de l'Etat alors que la DIV a elle même convenu qu'il devrait être imputé sur l'agrégat relatif à l'effort des collectivités locales.

Cette position n'est pas entièrement partagée par le ministère de l'intérieur.

En effet, sous la réserve de principe que le FSCRIF est, comme la dotation de solidarité urbaine (DSU), une ressource globale non affectée, le rattachement du FSCRIF à l'un ou l'autre des agrégats « solidarité urbaine » ou « contribution des collectivités locales » paraît en réalité pouvoir être défendu.

D'un côté, il est indéniable que le FSCRIF est un dispositif de péréquation horizontale, alimenté par des ressources prélevées sur certaines collectivités locales pour les redistribuer à d'autres. Dans cette optique, le rattachement du FSCRIF aux crédits affectés par l'Etat à la politique de la ville est trompeur puisqu'il ne s'agit pas à proprement parler de crédits de l'Etat.

D'un autre côté, le rattachement du FSCRIF aux crédits affectés par les collectivités locales à la politique de la ville n'est pas non plus pleinement satisfaisant. Ces « dépenses » (en fait, de moindres recettes fiscales pour les collectivités contributrices au Fonds) sont en effet automatiques, mécaniques, sans aucune marge d'appréciation et de décision pour les collectivités locales. Elles sont donc d'une nature très différente des autres dépenses recensées dans l'agrégat « contribution des collectivités locales », qui reflète les choix et décisions des collectivités locales en matière d'affectation de leurs ressources à la politique de la ville plutôt qu'à d'autres actions.

En outre, le rattachement du FSCRIF à l'agrégat « contribution des collectivités locales » amènerait à séparer, au sein du « jaune », la DSU et le FSCRIF alors même que ces deux dotations sont très proches. Les objectifs de la dotation de solidarité urbaine (DSU) visent à « contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées ». Les objectifs du fonds de solidarité des communes d'Ile de France (FSCRIF) sont de « contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines d'Ile-de-France supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes ». De plus, les modes de répartition des dotations sont similaires : les critères d'éligibilité sont identiques et les formules de

répartition calquées l'une sur l'autre. Enfin, la gestion des deux dotations est assurée par le même agent du ministère de l'intérieur.

Aucun des deux agrégats n'est ainsi en réalité totalement pertinent pour prendre en compte le FSCRIF ; toutefois, la forte adhérence entre le FSCRIF et la DSU, qui est elle clairement identifiable à une action de l'Etat, plaide plutôt pour le maintien du FSCRIF dans l'agrégat « solidarité urbaine », c'est-à-dire dans les crédits consacrés par l'Etat à la politique de la ville.

*REPOSE DU MINISTRE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS
ET DU LOGEMENT*

A l'issue de son enquête sur la politique de la ville entre 1994 et 1999, la Cour des comptes a établi un rapport dont j'ai pris connaissance avec intérêt. Le rapport de la Haute juridiction met en évidence la complexité des interventions menées dans le cadre de la politique de la ville. Ces interventions relèvent d'orientations interministérielles qui sollicitent des partenariats multiples dans des domaines aussi diversifiés que l'emploi, le logement, les transports, l'urbanisme, le cadre de vie et mettent en jeu de nombreux dispositifs. La lisibilité des actions, de même que leur évaluation, en est rendue parfois difficile.

Je souhaite faire observer à la Cour des comptes que le ministère de l'équipement, des transports et du logement n'est pas mentionné parmi les différents départements ministériels ayant étroitement collaboré avec la délégation interministérielle à la ville (DIV).

La direction des transports terrestres (DTT) a mené depuis 1994 des actions avec la DIV qui ont été formalisées par différents guides et documents élaborés conjointement. Un mémento DIV-DTT pour la réalisation du volet déplacement dans un contrat de ville a été élaboré en 1994. La DTT a ensuite rédigé le 21 décembre 1994 une première circulaire relative aux aides de l'Etat pour les transports collectifs de province. Cette circulaire, qui visait à améliorer la desserte des quartiers par des diagnostics préalables, incluait dans ses principes « la lutte contre l'exclusion, qu'elle soit spatiale ou sociale ». Elle a élaboré la plaquette du 4 février 2000 sur les déplacements et les transports publics dans les contrats de ville 2000-2006, afin d'inciter les autorités organisatrices de transports collectifs à réaliser des diagnostics et à mettre en œuvre des actions en termes de service, d'aménagement et de lien social dans ces quartiers. Enfin, elle a réalisé le programme d'études DTT-DIV 2001-2002 pour la réalisation d'un guide d'éléments méthodologiques à destination des équipes de terrain destiné à prendre en compte les déplacements dans les quartiers (usages et besoins) et à

considérer la desserte en transport en commun non seulement comme un désenclavement, mais également comme un service.

La nouvelle circulaire DTT du 10 juillet 2001 relative aux aides de l'Etat et à la mise en œuvre des plans de déplacement urbain mobilise en priorité les aides pour les projets s'inscrivant dans les dispositifs contractuels de la politique de la ville. La "décision de prise en considération" par l'Etat, qui constitue une étape préalable à la demande de subvention pour un projet de transport en site propre, n'intervient que si le projet dessert les quartiers prioritaires, en particulier les grands projets de ville. Par ailleurs, parmi tous les projets éligibles à une subvention de l'Etat, la priorité est donnée à ceux qui permettent d'améliorer les déplacements des habitants des quartiers en difficultés, par les dispositifs suivants :

- en terme d'études, avec une subvention de 50 % pour des diagnostics concernant les déplacements des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville ;
- en terme de service, par l'amélioration de l'offre, des fréquences et de l'amplitude, par la recherche de solutions souples de desserte, par l'encouragement à la création de points d'information voyageurs, par la mise en œuvre de politiques tarifaires adaptées aux populations ;
- en termes d'aménagements, par des actions sur des aménagements de voirie améliorant le confort et la continuité des déplacements, sur la création de cheminements piétons à proximité des arrêts et accessibles aux personnes à mobilités réduites.

Cette circulaire s'inscrit dans les orientations du dernier comité interministériel des villes du 1^{er} octobre 2001, qui a confirmé le soutien de l'Etat au développement des services innovants de transport en faveur des quartiers prioritaires de la ville, avec le soutien du groupement des autorités responsables de transports et de l'union des transports publics. L'objectif est de promouvoir et de soutenir les initiatives des autorités organisatrices et des entreprises de transport public urbain, ainsi que celles des associations et des entreprises d'insertion par l'économique, pour la création ou l'adaptation des services de transport en faveur des territoires de la politique de la ville et de leurs habitants.

Ces nouveaux services visent à favoriser l'accessibilité de tous à l'ensemble des activités (éducation et formation, emploi, culture et loisirs, commerces et services), à adapter l'offre de transport aux nouveaux rythmes urbains et à prévenir ou réduire les situations d'exclusion générées par les obstacles à la mobilité (coût des déplacements, information).

Les projets soumis dans le cadre de la circulaire précitée peuvent concerner aussi bien des services de transport public réguliers ou à la demande que des services d'accès temporaires et individuels à l'automobile ou aux deux roues. Le programme est destiné en effet à promouvoir la

diversité et la complémentarité de modes de déplacement réellement accessibles.

Les projets sélectionnés bénéficient d'un soutien financier dégressif de l'Etat durant une période maximum de trois ans qui s'élève la première année à 70 % du coût de fonctionnement d'un nouveau service ou du surcoût engendré par l'adaptation d'un service existant (la subvention ne pouvant excéder 100 000 €), à 50 % de ce coût ou surcoût la deuxième année (la subvention ne pouvant excéder 75 000 €) et à 30 % de ce coût ou surcoût la troisième année (la subvention ne pouvant excéder 45 000 €). En outre, les coûts d'investissements générés par les projets peuvent bénéficier d'un soutien financier.



J'attache une grande importance à la formalisation des relations bilatérales entre mon ministère et le ministère chargé de la ville, indispensable pour mener des actions efficaces et mesurables.

Les actions menées dans le cadre de la politique de la ville sont toutefois complexes et font appel aux engagements de nombreux partenaires locaux, indispensables pour la réussite des projets urbains. La mise en place d'une offre de transport public, loin de constituer à elle seule la réponse au désenclavement et aux difficultés sociales des quartiers, intervient en complémentarité de toute une série de mesures relevant de l'éducation, du logement ou du cadre de vie. C'est pourquoi la formalisation bilatérale doit à mon sens s'enrichir des échanges avec les autres ministères et les partenaires locaux qui mettent en œuvre la politique de la ville au quotidien.

REPOSE DE LA MINISTRE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

Le ministère de la jeunesse et des sports est, avec d'autres ministères, acteur de la politique de la ville. L'investissement de ses personnels et l'apport financier sur ses crédits de droit commun augmentent régulièrement dans ce domaine. La lisibilité de son intervention s'est améliorée, en particulier en matière de politiques interministérielles contractualisées (ex : les contrats éducatifs locaux ...).

Du fait de ses objectifs et de sa nature, la politique du ministère de la jeunesse et des sports privilégie, dans ses interventions, des critères de populations ou d'institutions (associations, collectivités locales ...). Son action peut donc recouper la politique de la ville qui se définit principalement par rapport à une notion de territoire géographique. Il en résulte un croisement parfois délicat à effectuer. Toutefois la circulaire interministérielle (jeunesse et sports - ville du 17 janvier 2002) précise les

orientations du ministère de la Jeunesse et des Sports pour la politique de la ville.

Les contrats éducatifs locaux

Le partenariat interministériel autour des contrats éducatifs locaux, qui regroupe les ministères de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, de la culture et de la communication et le ministère délégué à la ville, a été renforcé.

Un groupe de suivi interministériel (GSI) fonctionne depuis 1999 en associant, outre les ministères concernés, les représentants des syndicats et du mouvement associatif. Un comité de pilotage interministériel se réunit régulièrement et est responsable de la rédaction de la lettre "Grain de CEL". Celle-ci nourrit la réflexion sur les politiques éducatives territoriales qui concernent l'ensemble du territoire et non les seuls territoires "politique de la ville".

C'est dans ce cadre que les quatre départements ministériels concernés ont réuni leurs chefs de services à la Sorbonne le 27 novembre 2001.

La mission Grands Projets de Ville (GPV) qui doit rendre son rapport au mois de février 2002 s'est publiquement exprimée à l'occasion de cette réunion puisque les contrats éducatifs locaux situés sur les territoires "politique de la ville" en constituent le volet éducatif. Cette même mission participe aux travaux du GSI sans pour autant, bien entendu, se confondre avec lui.

Les crédits de droit commun

Les crédits de droit commun délégués aux services déconcentrés du ministère de la jeunesse et des sports participent largement de la politique de la ville. L'enquête menée en 1999 pour l'année 1998 a démontré qu'au moins 30 % de ses crédits, pour les chapitres concernés, contribuaient à cette politique :

- chapitre 43-90 article : 10 actions d'information jeunesse,
- chapitre 43-90 article 22 : projets locaux d'animation jeunesse (PLAJ)/contrats locaux d'animation pour le sport, l'expression et la responsabilité (LASER),
- chapitre 43-90 article 21 : crédits prévention des toxicomanies, postes FONJEP,
- chapitre 43-91 article 42 : projets locaux d'animation sportive (PLAS),

- chapitres 43-90 et 43-91 article 50 : aménagement des rythmes de vie de l'enfant et du jeune (ARVEJ)/aménagement des rythmes scolaires (ARS),
- chapitre 36-91 articles 80 et 50 : encadrement des activités concernant la jeunesse et la vie associative et encadrement des activités sportives.

Il faut y ajouter des actions qui, si elles sont difficilement quantifiables à ce titre (car ciblées sur les populations ou sur les institutions), n'en existent pas moins sur les territoires concernés par la politique de la ville :

- les postes FONJEP sont accordés aux associations, sans distinction de territoire (dans l'enquête de 1999, cela représente plus de 450 postes)
- le plan sport-emploi concerne l'accès à un métier dans les clubs de sport,
- les emplois-jeunes intéressent l'ensemble du champ associatif de la jeunesse et des sports,
- les formations d'animateurs et d'intervenants ciblent pour certaines d'entre elles les territoires de la politique de la ville (brevet d'Etat d'animateur technicien de l'éducation populaire et de la Jeunesse (BEATEP), diplôme d'Etat relatif aux fonctions d'animation (DEFA)) mais il n'existe pas de suivi du flux des personnels formés,
- les aides accordées au titre du Fonds national pour le développement du sport permettent le soutien aux clubs sportifs et aux villes, en matière d'équipement et de fonctionnement,
- les coupons sport ainsi que les bourses BAFA-BAFD sont destinés aux jeunes défavorisés quelle que soit leur localisation.

Les crédits déconcentrés du ministère de la jeunesse et des sports, délégués au titre de la politique de la ville, sont décidés et contrôlés par les sous-préfets à la ville ou par les préfets. Ils ne peuvent donc en aucune manière être substitués aux crédits spécifiques de la politique de la ville sans leur accord. Les sous-préfets à la ville et les Préfets rendent compte chaque année, directement, à la délégation interministérielle à la ville (DIV), de l'utilisation de l'ensemble des crédits spécifiques et de droit commun pour la politique de la ville.

Au plan local, l'enquête réalisée en 1999 fait apparaître que l'ensemble de nos services déconcentrés de l'Ile-de-France ont attribué 44,75 %, de leurs crédits aux sites de la politique de la ville. Pour mémoire, la population visée par la politique de la ville en Ile-de-France représente 13,5 % de la population totale de cette région.

Enfin, on ne saurait oublier la contribution essentielle, en personnel et en compétences techniques, des services déconcentrés de la jeunesse et des sports auprès des sous-préfets à la ville.

REPONSE DU MINISTRE DE LA RECHERCHE

Créée au début des années 1980, la délégation interministérielle à la ville a eu pour mission d'appliquer sur le terrain la politique destinée à réinsérer dans la ville et l'économie les quartiers dits relégués. A ce titre, elle n'a pas eu pour vocation de commanditer directement de la recherche scientifique sur la ville. C'est pourquoi elle a bénéficié de crédits d'études et non des crédits BCRD pour répondre à des préoccupations opérationnelles liées à la situation de ces quartiers. En tant que délégation interministérielle, elle est habilitée à demander aux autres départements ministériels toute aide qui lui serait utile pour conduire sa politique, évidemment en terme d'étude, mais aussi en terme de recherche si le besoin s'en fait sentir.

Ce sont les ministères liés à l'aménagement, à l'urbanisme et au développement économique qui disposent de crédits BCRD pour engager une réflexion scientifique sur l'évolution des villes et l'analyse des politiques urbaines et sociales. C'est notamment le cas du ministère de l'équipement et du ministère de la culture.

Pour relancer la recherche urbaine, identifier de nouveaux axes scientifiques et mobiliser des jeunes chercheurs, le ministère de la recherche a initié en 1999 une action concertée incitative « ville » disposant de financements en provenance du fonds national de la science (FNS). Les actions développées depuis 3 ans (appel à propositions 1999, constitution de têtes de réseaux en 2000, appel d'offres 2001) ont permis de renouveler les réflexions sur les grandes questions urbaines et de favoriser les croisements entre sciences humaines et sociales et sciences de l'ingénieur en appui d'une politique de structuration d'équipes scientifiques très dispersées.

A travers les différentes actions, l'ACI « ville » s'est engagée dans un partenariat scientifique avec les autres départements ministériels commanditaires de recherches sur la ville. Elle diffuse ses résultats de recherche à l'ensemble de ses partenaires et s'implique dans une réflexion sur la construction d'une coordination scientifique des différents programmes de recherche sur la ville. Une réflexion est du reste engagée avec le PUCA (ministère de l'équipement), la Caisse des dépôts et consignations, la DATAR, le programme « villes nouvelles » sur la recherche dans le domaine du renouvellement urbain.

Toute coordination scientifique des recherches sur la ville doit intégrer l'ensemble des thèmes ayant trait au développement des villes, qu'il s'agisse des politiques dites « politiques urbaines » mais aussi des thèmes relevant de

la politique de la ville. Par ces missions et ses responsabilités, le ministère de la recherche est habilité à coordonner, via les établissements, l'ensemble de la recherche urbaine financée par le BCRD.

Le ministre de la ville a pris récemment l'initiative de créer un groupement d'intérêt public (GIP) dénommé « institut des villes » qui regroupe les départements ministériels concernés et les principales associations d'élus.

Le ministère de la recherche a décidé d'adhérer à ce GIP et a souhaité, en accord avec le ministère de la ville, que ce dernier puisse « commander » des recherches sur la ville, en particulier sur des thèmes de préoccupations exprimées par les élus tout en participant activement à la valorisation des travaux déjà conduits. Le ministère de la recherche réfléchit dans ce cadre à une meilleure coordination de ses actions avec les autres partenaires du GIP.

Il est cependant frappant de constater que ce n'est pas la délégation interministérielle qui a été à l'origine de cette initiative.

REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE LA CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS

La Caisse des dépôts note avec satisfaction l'appréciation globalement positive que porte la Cour sur les outils mis en place et sur la politique d'investissement développée en partenariat avec le secteur privé.

Toutefois, la Cour formule un certain nombre d'observations qui appellent de ma part les réponses suivantes :

- En ce qui concerne la centralisation des décisions d'investissement et l'importance des contrôles mis en place, les différentes procédures d'engagement s'inscrivent dans le cadre de l'organisation générale du contrôle des risques au sein de l'établissement ; ces procédures se justifient d'autant que le niveau des risques est élevé dans un domaine nouveau et innovant qui nécessite un contrôle étroit. Sur la base des expériences acquises et des évaluations qui seront réalisées, la déconcentration et la simplification des décisions d'engagement pourront être ultérieurement envisagées.

- S'agissant du rôle plus important que pourraient avoir les services de l'Etat dans les décisions d'engagement du FRU, la Caisse des dépôts d'attache à respecter strictement les dispositions de la convention signée le 29 juin 2000 avec l'Etat ; cette convention définit ainsi le rôle respectif des différents intervenants :

- . la CDC est gestionnaire du fonds ;
- . les représentants des signataires au sein du comité d'orientation et de suivi du fonds (COSEF) se prononcent sur les règles

générales de fonctionnement, le cadre des emplois financiers par grands types d'interventions ainsi que sur les rapports d'activité retraçant les interventions du fonds.

Dans ce cadre, la direction du renouvellement urbain assure le fonctionnement du comité national d'engagement du FRU.

- Enfin, la Cour relève que la politique actuelle de recherche d'une rentabilité des fonds investis en partenariat avec le secteur privé semble parfois contradictoire avec les perspectives de retour attendues d'interventions sur certains quartiers particulièrement difficiles ; comme le précise la Cour, cette politique est fondée dans son principe et utile dans ses effets.

Pour le moment, elle doit être poursuivie car elle permet d'apporter une « sécurité économique » aux projets ; toutefois, l'évaluation qui sera réalisée sur chacun des investissements permettra d'apprécier si cette politique doit être ou non infléchie pour les nouveaux projets.

REPONSE DU DIRECTEUR DU FONDS D'ACTION SOCIALE (FAS)

Je souhaite, au préalable, rappeler les termes qui fondent les fondements de l'implication du FASILD dans la politique de la ville.

Observation générale relative aux fondements de l'implication du FASILD dans la politique de la ville

Pour éclairer le positionnement du FAS dans la politique de la ville, il est important de le situer dans son évolution depuis 1990, évolution imprimée par les pouvoirs publics visant à ce qu'un rapprochement soit opéré entre la politique d'intégration des populations immigrées, la lutte contre les discriminations et la politique de la ville.

En 1990, l'implication du FAS dans la politique de la ville s'est d'abord faite dans le cadre d'un programme spécifique. Ainsi 60 sites pilotes pour l'intégration ont été identifiés en DSQ (développement social des quartiers).

Cette intervention était centrée sur les publics immigrés, essentiellement dans une logique d'action sociale portée par les associations. Le FAS était financeur à 100 % des actions d'intégration. Ce dispositif, au-delà de ses limites (cf. bilan 1990-1993 du programme sites pilotes) a permis une meilleure reconnaissance locale du réseau associatif financé par le FAS ainsi que l'entrée de l'établissement dans le partenariat territorial.

Au cours du XI^e plan, on a assisté à un affichage limité de la problématique de l'intégration dans la négociation des contrats de ville. L'intégration a été renvoyée à un accord cadre DIV-DPM-FAS sur le

positionnement du FAS dans les contrats de ville. Cet accord cadre positionne le FAS comme partenaire signataire et insiste sur la responsabilité partagée de l'Etat et des collectivités locales dans la mise en œuvre d'actions d'intégration dans la ville. Le FAS constitue alors un appui à cette volonté – ce qui s'est concrétisé par le cofinancement systématique (à minima 50 %) des actions.

Le bilan tiré du XI^e plan a montré l'importance d'un partage explicite de cette priorité par les services de l'Etat dans les négociations, le FAS, établissement public ne pouvant voir renvoyer à sa seule responsabilité la prise en compte de cette priorité (cf. bilan du XI^e plan remis aux enquêteurs de la Cour).

Dans le cadre du XII^e plan, une circulaire du Premier ministre a décidé que l'intégration des populations immigrées devait être une priorité transversale de la politique de la ville, l'ensemble des champs thématiques devant être traités également au regard de cet enjeu prioritaire.

En cohérence avec les évolutions opérées dans la politique d'intégration⁵⁹, la politique de la ville s'est ouverte aux processus d'intégration et de lutte contre les discriminations (CIV 2000 et 1^{er} oct.2001). Cette évolution conduit à sortir d'une logique de publics cibles pour intervenir sur des processus qui conjuguent intervention en direction des publics immigrés et actions en direction de la société d'accueil pour s'adapter et répondre aux besoins identifiés.

De même, la lutte contre les discriminations qui conduit à l'analyse des processus à l'œuvre sur un territoire, à repérer les blocages et à agir, essentiellement en direction de la société d'accueil, vise à rétablir l'égalité des chances pour chacun.

Le positionnement transversal du thème souhaité par les pouvoirs publics traduit cette volonté d'interpellation de l'ensemble des acteurs des champs thématiques concernés (accueil - action sociale - jeunesse - logement - formation/emploi - culture...) sur un territoire.

Dans cet ensemble, le FAS partenaire et signataire des contrats de ville se retrouve logiquement en appui de la mise en œuvre d'une priorité de l'Etat, actée par l'ensemble des partenaires par la convention-cadre du contrat de ville. Le projet de loi de finance 2002 sur les politiques de la ville traduit à cet égard cette évolution (Cf. le « jaune » budgétaire ville).

59 communication en conseil des ministres du 21/10/98 sur intégration/lutte contre les discriminations. Table ronde de Grenelle des partenaires sociaux en mai 1999 - Assises de la citoyenneté en mars 2000 - Création des CODAC et lancement du numéro d'appel gratuit 114 géré par le GIP-GELD que ponctue l'adoption le 12/11/01 du projet de loi modernisation sociale changeant le nom du FAS en Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FAS).

L'inscription du thème dans les contrats de ville et l'évolution du FAS dans ces dispositifs se retrouvent bien transcrits dans les propos repris dans les extraits du rapport sur les différents sites expertisés et peut avoir conduit à un certain « brouillage » - La nécessité de poursuivre un travail de communication auprès des partenaires est reconnue comme une nécessité par l'établissement et la DIV.

Observations relatives au rapport de la Cour des comptes

Le mode de fonctionnement du FAS, qui peut être rapproché de celui des collectivités territoriales dont les décisions doivent être soumises à leurs instances délibérantes (conseil municipal, général ou régional), impose aux délégués régionaux de s'engager dans les programmations annuelles "sous réserve de validation par les instances". Il faut toutefois souligner que si cette clause existe, les instances n'ont jamais à ce jour invalidé d'engagement pris par les équipes du FAS dans les programmations des contrats de ville.

En matière de simplification des procédures administratives et des circuits financiers, le FAS, qui a contribué activement au niveau national à l'élaboration du dossier unique ville, l'a adopté partout où l'Etat le mettait en œuvre et où les dates de programmation des contrats de ville permettaient un traitement du dossier dans les délais ne pénalisant pas les associations.

Dans le Mantois, les difficultés ont porté sur la gestion partenariale de la programmation, le FAS ne pouvant déléguer l'attribution de ses crédits à un organisme tiers, ni accepter que des associations se voient écartées de la programmation avant examen par les instances de pilotage du contrat de ville au nom d'une règle de majorité d'une instance de gestion. Un accord n'ayant pu être trouvé, le FAS a donc continué à instruire des demandes de subventions selon ses critères propres.

Enfin, le FAS a engagé un travail de communication sur son positionnement dans les programmations 2002. En effet, constatant les reconductions lourdes des programmations 2000/2001 en continuité du XIème plan, l'établissement souhaite se positionner de façon plus lisible dans les programmations au regard des priorités pour l'intégration et la lutte contre les discriminations actées dans les contrats de ville du XIIème plan. L'approche sociale de l'intégration doit cesser d'être majoritaire pour privilégier une approche "citoyenne" privilégiant l'accès aux droits pour les personnes ainsi que l'intervention auprès de la société pour prévenir les discriminations raciales.

Concernant le cas des GIP-DSU, le FAS ne s'est pas engagé dans des procédures de mutualisation de crédits via les GIP politique de la ville, ceux-ci ne correspondant pas à la spécialité de l'établissement et ayant pour conséquence une désaffectation de la responsabilité de l'établissement dans ses prises de décisions.

*REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE L'ETABLISSEMENT PUBLIC
NATIONAL D'AMENAGEMENT ET DE RESTRUCTURATION DES
ESPACES COMMERCIAUX ET ARTISANAUX (EPARECA)*

L'EPARECA étant de création récente, et plus encore sa mise en route, je souhaite vous faire un point de son activité au 31 décembre 2001.

Son installation effective (locaux, équipe) date du premier semestre 1999.

Nous avons été saisis par 113 villes de 142 demandes d'intervention dont 101 éligibles (répondant à nos critères d'intervention). L'état d'avancement de ces dossiers est le suivant :

- cinq centres commerciaux ont été livrés : Créteil (les Galeries du Palais) en 2000, Châlons-en-Champagne (le Verbeau), Clichy-sous-Bois (le Chêne Pointu), Floirac (la Gravette) et Hérouville Saint Clair (les Belles Portes) en 2001,
- onze autres centres devraient être livrés en 2002 : Argenteuil (1^{ère} tranche), Bourges, Chambéry, Cognac, Mulhouse, Pantin, Poitiers, Reims, St Ouen l'Aumône, Tourcoing, et Wattrelos (1^{ère} tranche),
- cinq décisions d'investissement supplémentaires ont été prises pour les centres de Bron (69), Cenon (33), Chenôve (21), Roubaix (59) et Saint Fons (69).

Ces 21 opérations ayant fait l'objet d'une décision d'intervention représentent un investissement de 26,7 M€. L'EPARECA ayant souvent réussi à nouer des partenariats a limité la consommation de ses fonds propres à 11,3 M€. Notre dotation initiale de 19,8 M€ devrait ainsi être très largement entamée à la fin de l'année 2002 et nécessiter un réabondement dès l'année suivante.

Quarante neuf autres dossiers sont en cours de montage dont une dizaine devraient faire l'objet d'une décision d'investissement début 2002.

Les opérations menées par notre établissement sont longues à mettre en œuvre tant pendant la période du montage et des études que lors de la réalisation.

En effet ces opérations accompagnent très généralement la réflexion que mènent les villes pour la restructuration des quartiers difficiles concernés. Nos études commerciale, d'insertion urbaine et architecturale ne peuvent valablement intervenir et être conclues que lorsque le cadre urbain de la restructuration est arrêté.

La réalisation demande d'abord l'acquisition, lot par lot, des copropriétés propriétaires des centres (il y faut parfois une DUP) avant que ne démarrent les travaux. Ces travaux sont en général des restructurations de centres existants que nous menons en site occupé pour ne pas interrompre l'activité des commerçants. Il faut parfois mener des "opérations tiroirs" qui demandent deux ou trois phases.

On peut donc considérer que l'EPARECA est désormais pleinement opérationnel et que le résultat de ses interventions est visible dans les quartiers concernés.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DES YVELINES

Trois points appellent une réponse de ma part.

• Je ne peux souscrire aux termes du paragraphe dans lequel vous indiquez que la convention se présente « sous la forme de listes d'opérations... à partir d'objectifs généraux formulés en terme vagues... ». Cette rédaction appelle deux remarques de ma part :

- la convention PMY I 1996-1999 ne constitue pas une démarche de planification puisque chaque opération fait l'objet de décisions ponctuelles de financement. En outre, adossée au projet d'ensemble, cette convention fédère les partenaires autour d'objectifs partagés et, dans un souci d'efficacité, fixe les objectifs à 5 ans et précise les principaux axes d'intervention s'y rapportant ;

- c'est sur la base de cette convention cadre que les objectifs ont été déclinés en programmes d'actions par la passation de conventions particulières :

- . programme coordonné d'intervention sur le logement (PCIL),
- . dispositif coordonné d'intervention foncière (DCIF),
- . conventions de financement des différentes opérations programmées de l'habitat.

Ces conventions, qui vous ont été remises, régissent les réalisations pluriannuelles opérées sur les communes de Mantes-la-Jolie et Mantes-la-Ville et sont ajustées en tant que de besoins, par voie d'avenants, pour tenir compte d'une part d'un contexte en constante évolution mais également pour éviter toute dérive quant aux objectifs poursuivis.

Pour ces raisons, je ne peux adhérer aux remarques relatives aux « objectifs généraux formulés en termes vagues » alors que toute l'architecture du projet Mantes-en-Yvelines relève d'une démarche cohérente, élaborée et mise en œuvre par l'ensemble des partenaires.

• S'agissant de la convention PMY II, le montant des engagements financiers est indiqué « de l'ordre de 131 M€ ». Ce chiffre représente l'investissement (116,5 M€) et une part de fonctionnement (14,3 M€). Initialement, l'investissement 2000-2006 devait atteindre 124,4 M€. Cependant, l'Etat n'a pas voulu s'engager sur environ 8 M€ relatifs à l'article 20 du contrat de plan Etat-région. Sa participation de 18,6 M€ en investissement est ainsi inférieure aux engagements prévisionnels de la Région (26,53), du département (22,87) et de la CAMY (21,34). Cela explique la non signature, fin 2001, de la convention cadre.

• Enfin le rapport rappelle que la convention PMY II, qui « intègre un volet social important », ne sera pas signée par le département. En effet, le conseil général ne souhaite pas signer ce document au motif principal que les objectifs arrêtés dans ce cadre sont trop généraux et ne tiennent pas compte des spécificités locales. Dans ces conditions, le département ne peut adhérer à cette démarche.

Le volet social relevant de la responsabilité départementale, le conseil général a souhaité élaborer un diagnostic partagé avec les collectivités locales concernées et signer un contrat départemental social de ville avec chacune d'elles. Ces contrats départements sociaux de ville, déclinés en contrat d'objectifs, fixent les priorités et les échéanciers de mise en œuvre des actions.

De plus, un contrat départemental de renouvellement, signé avec la CAMY et les communes, s'articule avec la convention cadre PMY II, apportant la cohérence nécessaire au dispositif global de mise en œuvre du GPV dans l'intégralité de ses composantes.

REPOSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE MANTES-LA-VILLE

En premier lieu, vous soulignez le caractère imprécis des engagements pris, dans le cadre des différentes conventions de la politique de la ville dans l'agglomération du Mantois. Cet état de fait trouve plusieurs explications. Il est lié tout d'abord à l'existence d'un nombre important d'études préalables, de diagnostics, dont les conclusions ont été implicitement reprises pour préparer lesdites conventions ; il peut ainsi apparaître que les programmes d'actions proposés reposent uniquement sur une logique de court terme, ce qui n'est pas conforme à la réalité des choses. Cet état de fait s'explique aussi par l'accord unanime des partenaires du projet Mantes-en-Yvelines, sur la nécessité d'intervenir en « urgence » dans ce territoire.

En second lieu, le rapport revient à plusieurs reprises sur l'organisation de l'intercommunalité dans le Mantois, pour en regretter le périmètre imparfait. Si l'intégration de Limay dans la communauté

d'agglomération constitue effectivement un enjeu, il importe néanmoins de prendre en considération deux éléments importants :

- le premier est que depuis quelques années déjà, la commune de Limay et la CAMY ont engagé des partenariats multiples (emploi, environnement, logement...) qui ont permis de progresser sensiblement la coopération intercommunale ;
- le second est qu'il convient, en la matière, de privilégier une adhésion volontaire de la commune de Limay pour conserver l'élan positif de la coopération intercommunale dans le Mantois.

Vous relevez également que l'organisation de la compétence communautaire en matière de politique de la ville reste encore largement à définir. La politique de la ville demeurera nécessairement une compétence partagée entre niveau communal et niveau communautaire ; par ailleurs, l'intégration de cette compétence au niveau de la CAMY est une nouveauté, introduite par la loi du 12 juillet 1999.

J'enregistre néanmoins que la communauté est en train de s'organiser dans ce domaine : la création d'un poste de directeur général adjoint en charge de la politique de la ville et de l'habitat, ainsi que la constitution d'une équipe communautaire de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale sont des avancées importantes.

Enfin, le rapport met en exergue, à juste titre, l'intérêt de la méthode de travail instaurée dans le cadre du projet Mantes-en-Yvelines, méthode fondée sur :

- un partenariat très fort entre les différentes institutions,
- la direction de projet confiée à l'EPAMSA.

*REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE
D'AGGLOMERATION DE MANTES-EN-YVELINES*

Bien que le contenu du rapport corresponde, pour l'essentiel, au constat fait par les élus du Mantois et fasse écho à l'évaluation réalisée par l'agence d'urbanisme du Mantois en 1999, celui-ci appelle cependant quelques remarques et précisions.

• Le contenu des accords : l'imprécision des objectifs constatée au plan national affecte également les accords locaux.

Les élus du Mantois ne peuvent qu'être en accord avec cette conclusion dès lors où ils sont dans l'obligation de composer avec cet état de fait, qu'ils n'ont de cesse de dénoncer.

Comme le souligne, en effet, le rapport, l'absence quasi général d'objectifs précis, imputable à l'Etat, affecte sérieusement la démarche qu'ils ont retenue dans le cadre de PMY I et PMY II. Il convient de rappeler que cette démarche se caractérise par une approche globale dépassant les clivages sectoriels ou thématiques et une dimension territoriale correspondant, dans la mesure du possible, au territoire le plus pertinent. Dans cette perspective, il s'agissait de privilégier l'intérêt communautaire sans pour autant négliger les spécificités communales.

- Des accords reposant essentiellement sur des programmes d'action « regroupés autour d'orientations générales définies parfois de manière assez vague » :

Les élus ont eu l'occasion à maintes reprises de dénoncer un certain nombre de concepts mal définis et dont le contenu renvoie beaucoup plus à l'incantation qu'à une quelconque réalité locale. Il en est ainsi des termes tels que, mixité sociale, participation ou partenariat. Des notions comme celle d'agglomération pourraient également compléter la liste des concepts flous consignés dans le rapport. En effet, l'acceptation du terme d'agglomération diffère selon qu'il s'agisse de la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite loi Voynet, la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale dite loi Chevènement ou encore la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU. En outre, cette notion d'agglomération ne recouvre pas les mêmes réalités territoriales pour la DATAR, la DIV et l'INSEE.

Bien que les définitions de ces termes ne relèvent pas de la responsabilité des élus locaux, ils se sont fixés comme objectif pour l'année 2002, la rédaction d'un glossaire, afin de donner un sens commun à l'ensemble de ces termes.

Par ailleurs, l'ensemble des « projets structurants » a fait l'objet d'un cahier des charges clair, assorti d'une programmation précise et validée par l'ensemble des partenaires.

Enfin, en ce qui concerne la politique associative, une charte associative intercommunale est à l'étude et devrait rappeler la déontologie associative, les modalités de coopération avec la communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines et préciser les objectifs et le mode d'évaluation.

- La convention PMY I pour la période 1996-1999 se présente sous la forme de listes d'opérations non chiffrées, sur lesquelles les partenaires ont trouvé un accord :

Le rapporteur constate que « même » le Mantois n'échappe pas à une approche sectorielle et à une programmation à court terme imposées par une logique étatique.

Le terme « même » sur lequel insiste le rapporteur montre bien qu'en dépit de leur volonté d'octroyer une préférence à une programmation à moyen terme, les élus locaux sont tenus de s'inscrire dans une logique nationale, même si celle-ci paraît contraire au bon sens, pour obtenir de la part de l'Etat les contributions financières sollicitées.

En effet, ici comme ailleurs, les élus proposent et l'Etat dispose.

Il importe de souligner que la politique de la ville est subordonnée à une logique budgétaire sectorielle. En conséquence, et malgré la volonté affichée par l'Etat de privilégier une approche interministérielle en matière de politique de la ville, celle-ci, au plan local, se décline par autant de secteurs qui font écho à la nébuleuse administrative gravitant autour de l'Etat.

De fait, cet ensemble administratif hétéroclite génère une inflation de procédures distinctes qui ne peuvent qu'entacher la cohérence du projet global tel qu'il a été défini par les élus du Mantois. Cette situation a pour corollaire une lisibilité brouillée du projet PMY II, dont pâtissent les élus locaux, les citoyens et, par voie de conséquence, la démocratie locale.

Enfin, comme le relève le rapporteur, l'Etat n'engage pas au plan local une politique mais des politiques ; il est alors difficile, voire illusoire, de préserver dans la durée une quelconque cohérence et unicité pour tout projet local d'envergure.

- La non participation à la communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines de la commune de Limay ... prive la communauté d'agglomération d'une identité territoriale :

Les élus de la CAMY ne peuvent que prendre acte d'une situation qui ne relève pas de leur conséquence, mais d'un manque de volonté de l'Etat d'appliquer les lois de la République. Situation qu'ils regrettent depuis trois décennies et dont ils ont eu l'occasion de dénoncer à maintes reprises l'incongruité.

- Unicité formelle

Les élus locaux ont souhaité, d'abord à travers PMY I et ensuite PMY II, fédérer l'ensemble des projets par la création d'une instance commune, par une démarche cohérente et des objectifs convergeants vers un intérêt communautaire.

Cependant, une telle démarche risque d'être mise à mal par l'application de la loi SRU dans au moins deux domaines, le logement et le transport. Cette loi repose sur un a priori erroné :

- l'intérêt intercommunal correspondrait à l'agrégation des intérêts particuliers de chaque commune. Or, la conception de l'intercommunalité qui prévaut dans le Mantois est toute autre.

REPOSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE LIMAY

- Je ne crois pas que la non-adhésion de la Ville de Limay à la communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines prive cette dernière d'une identité territoriale. En effet la CAMY plus Limay ne recouvrent pas l'agglomération mantaise, qui, en réalité, recouvre un territoire qui part en continuité de Gargenville, Epône pour aller jusqu'à Bonnières et Freneuse. Sans oublier le poids économique de ces villes en ce qui concerne la taxe professionnelle :

- 5 335 716 € pour les Villes d'Issou, Bonnières, Mézières, Epône, Gargenville pour 23 100 habitants,

- Pour Limay : 4 116 124 € pour 16 000 habitants

- La communauté d'agglomération actuelle procède peut-être d'une logique fédérative mais elle dessaisit les communes de leurs choix de gestion : Limay gère en régie municipale l'eau, la restauration, le ramassage des ordures ménagères, les permis de construire, le nettoyage des locaux, etc..

- L'adhésion de la Ville de Limay à tel ou tel syndicat intercommunal est une adhésion sur un projet. Ainsi si la Ville de Limay a adhéré au syndicat mixte du logement qui a compétence pour établir le PLH, c'est avec la volonté de s'inscrire pleinement dans une politique du logement à l'échelle d'un bassin de vie. Les objectifs du PLHI s'articule autour de trois objectifs essentiels au développement de l'agglomération : un objectif social, un objectif urbain et un objectif de diversité sociale :

- L'objectif social : rétablir le droit à la ville et lutter contre le modèle de la ville à deux vitesses, en restaurant l'attractivité résidentielle des quartiers d'habitat social plus en difficultés et en développant les actions d'accompagnement social.

- L'objectif urbain : promouvoir la qualité urbaine, tout en privilégiant le renouvellement urbain, en maîtrisant l'étalement urbain et en diversifiant l'offre de logements.

- L'objectif de mixité sociale : rétablir la diversité sociale et atténuer le clivage avec le reste du département en retenant les classes moyennes et en captant la demande des cadres franciliens.

A travers cet exemple de coopération intercommunale où les objectifs sont clairement définis, la structure est l'outil juridique qui permet aux collectivités territoriales d'y adhérer.

En conclusion l'intercommunalité ne peut réussir que sur une intercommunalité de projet et non sur une intercommunalité de structure qui s'éloigne, dans les faits, de plus en plus des habitants et des préconisations du contrat de ville.

REPOSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE CLICHY-SOUS-BOIS

En application des dispositions de l'article R 136-1 du code des juridictions financières, la commune de Clichy-sous-Bois souhaite apporter les observations suivantes au rapport public sur la politique de la ville :

Sur l'évaluation

La faiblesse des moyens humains consacrés à la politique de la ville sur le site rend difficile un véritable travail de suivi et d'évaluation des dispositifs. Ce fut particulièrement le cas sur la période 1994-1999 et cela risque d'être encore vrai sur la période 2000-2006. En effet, les procédures contractuelles ont été multipliées et les moyens humains supplémentaires affectés à la politique de la ville sont absorbés par l'animation de ce système complexe de dispositifs empilés. Le travail de mise en cohérence et de suivi administratif de ces dispositifs est devenu considérable et doit se faire au détriment d'un suivi plus qualitatif, notamment dans une perspective d'évaluation.

D'autre part, il est à déplorer un déficit de mobilisation des partenaires sur les questions d'évaluation et une absence totale de transfert d'expériences en la matière entre les sites de la politique de la ville.

Toutefois, la procédure européenne du pic urban a permis d'initier sur le territoire de Clichy/Montfermeil une démarche d'évaluation propre à ce dispositif et qui pourrait inspirer l'ensemble de la politique de la ville.

Sur l'intercommunalité

Il est fréquemment souligné que la communauté d'agglomération de Clichy/Montfermeil n'a pas la taille critique pour impulser une vraie dynamique de requalification et de développement du territoire, et ce d'autant plus qu'elle réunit deux communes pauvres.

Cette situation n'est malheureusement pas le fait de ces deux communes, qui souhaiteraient clairement être rejointes par d'autres pour constituer une structure d'agglomération pertinente. En dépit de sollicitations régulières de notre part, les communes voisines montrent peu d'enthousiasme à nous rejoindre et l'Etat ne joue sans doute pas suffisamment son rôle d'impulsion à cet égard.

Sur l'implication des bailleurs sociaux

La commune de Clichy-sous-Bois s'est toujours battue pour que les bailleurs sociaux présents sur son territoire s'impliquent davantage dans les actions de la politique de la Ville ainsi que dans les démarches partenariales qu'elle impulse. La prédominance sur le site de copropriétés privées (46 % du parc total de logements, dont 28 % de copropriétés dites dégradées) ne doit pas faire oublier l'importance du parc social (30 % des logements). Le manque de dynamisme partenarial des bailleurs du site est une véritable préoccupation pour la municipalité. Malheureusement, les moyens dont elle dispose pour améliorer les choses dans ce domaine sont pour le moins limités dans la mesure où elle n'exerce pas de pouvoir de tutelle sur les organismes.

Sur les procédures contractuelles

Bien que la convention cadre du contrat de Ville (2000-2006) soit présentée dans les textes comme la procédure unique de contractualisation de la politique de la ville, la pratique fait coexister une multitude de dispositifs dont il est très difficile d'organiser la cohérence : contrat de ville, grand projet de ville, pic urbain, contrat local de sécurité, contrat éducatif local, atelier santé ville.

On ne peut pas vraiment parler de progrès en la matière, mais plutôt de complexification du système contractuel. La prise en compte de la totalité des problématiques liées à la politique de la ville constitue l'élément positif des évolutions récentes. Néanmoins, il demeure très difficile de faire jouer au contrat de ville son rôle de cadre de cohérence et de rendre lisibles et pilotables tous les dispositifs contractuels existants.

Pour ce qui concerne la période 1994-1999, le contrat de ville et le GPU étaient largement déconnectés l'un de l'autre, d'autant plus que le contrat de ville ne comportait que des crédits de fonctionnement et que le GPU se limitait à des opérations d'investissement.

Les retards pris dans la signature et la mise en œuvre du GPU ont été liés d'une part à l'arrivée en 1995 d'une nouvelle équipe municipale qui souhaitait clairement s'inscrire dans ce dispositif, et d'autre part à la nécessité de créer un outil opérationnel. Les communes auraient souhaité que cet outil soit un établissement public d'Etat, compte tenu de leurs difficultés à participer à son financement. En dépit de ce souhait, l'Etat a fait le choix d'une SEM locale, avec une participation à hauteur de 40 % pour les deux communes.

La création d'un groupement d'intérêt public afin d'améliorer le pilotage des dispositifs sur la période 2000-2006 pose à nouveau aux communes le problème de leur participation au financement de ce type

d'outil, alors même que sa création constituerait un réel progrès dans la mise en œuvre du projet de territoire.

Sur le désenclavement

Il s'agit d'un thème récurrent sur le site de Clichy/Montfermeil, pour lequel quinze années de politique de la Ville n'ont apporté aucune avancée significative. La réponse imaginée dans le cadre du GPU en terme de désenclavement routier présentait des menaces pour la qualité du cadre de vie dans les quartiers concernés, sans apporter de valeur ajoutée par rapport à l'enclavement de Clichy-sous-Bois. En effet, celui-ci relève surtout d'une carence en terme de transports en commun.

Seule une politique d'aménagement du territoire ambitieuse à l'échelon régional permettrait de fournir à la commune les infrastructures lourdes dont elle a besoin en matière de transports collectifs, afin d'être véritablement reliée au reste de l'agglomération parisienne.

La faiblesse des ressources communales

L'implication de la commune de Clichy-sous-Bois dans la politique de la ville souffre de son déficit structurel en ressources financières propres. Le potentiel fiscal de Clichy-sous-Bois (320,14 €/habitant) est parmi les plus faibles de la région Ile-de-France.

Avec 28,97 M€ en fonctionnement et 4,57 M€ en investissement, le budget communal est loin de pouvoir répondre aux besoins d'une ville de 28 000 habitants, d'autant plus que cette ville est touchée par des dysfonctionnements urbains, économiques et sociaux particulièrement graves.

En l'état actuel, le budget clicheois ne permet pas d'assurer dans des conditions normales les compétences transférées à l'échelon communal par les lois de décentralisation. La politique de la ville exige quant à elle une mobilisation du budget communal au-delà de ces missions de base, rendant particulièrement difficile une inscription de la commune dans cette politique. Le « ticket modérateur » demandé à la commune pour développer des actions dans le cadre de la politique de la ville varie entre 20 et 50 % et demeure bien souvent inaccessible. D'autre part, la ville de Clichy-sous-bois n'a pas les moyens budgétaires de se doter de l'ingénierie humaine nécessaire à la mise en œuvre de ces actions, et encore moins de participer au financement des structures de pilotage.

Si la politique de la ville constitue une aide précieuse pour la commune, elle ne permet pas aujourd'hui de répondre de manière définitive aux difficultés d'un territoire urbain comme Clichy-sous-Bois. Seule une réforme des finances locales qui renforcerait la péréquation en faveur des

communes à faibles ressources constituerait une réponse durable et déterminante.

*REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL REGIONAL
DU NORD-PAS-DE-CALAIS*

Les objectifs du Conseil régional en matière de politique de la ville

• Concernant l'intervention du Conseil régional sur la période 1994-1999, les orientations étaient les suivantes :

1^{er} point : le IV^{ème} plan régional, voté en séance plénière les 28 et 29 juin 1993 constitue le cadre de l'intervention régionale.

« Les grandes priorités régionales sont les suivantes :

- l'articulation entre les niveaux de l'agglomération et du quartier « le territoire de l'habitant »,
- le renforcement de la cohésion sociale et le développement des solidarités,
- la simplification des procédures alliée à une prise en compte des aspirations des habitants et des usagers.

Par ailleurs, de manière générale, les priorités reprises dans le IV^{ème} plan mettent en évidence l'objectif du Conseil régional de "développer des politiques de solidarités spécifiques dans les pôles de développement en difficulté" en matière de développement économique, d'insertion, de prévention de la délinquance, du logement et de la formation.

Les objectifs de "lutte contre l'exclusion" sont repris, s'intégrant de fait dans les priorités de la région relatives à la politique de la ville, dans les différents chapitres concernés. »

Ces objectifs ont été ré-exprimés en commission thématique "politique de la ville" du 29 mai 1998, au regard du bilan des 4 premières années quant aux finalités de la politique de la ville :

- « - construire des projets reposant sur la participation des acteurs intervenant sur et pour le quartier : enseignants, travailleurs sociaux, animateurs, techniciens des collectivités locales, associations, mettant en commun leurs moyens, pour construire du lien social,
- intervenir, non de manière "exceptionnelle", mais agir pour des transformations structurelles et institutionnelles des quartiers concernés en construisant l'intervention dans la durée, en qualifiant collectivement les différents opérateurs concernés et en investissant

dans la qualité des actions et réalisations menées (habitat, équipement, animation, services publics...),

- "réintégrer" les quartiers dans la ville en associant aux activités du quartier les structures existantes dans la commune, en élargissant aux autres quartiers les actions initiées dans le cadre du DSQ, en rendant cohérente l'action dans les quartiers avec l'aménagement de la ville dans son ensemble. »

2^{ème} point : en complément du chapitre relatif à la politique de la ville dans le CPER, a été établi, par l'Etat et le Conseil régional un document de référence, intitulé « Les clefs de la politique de la ville », réalisé en mai 1996.

Ce document précise, pour chaque grande thématique prioritaire, les attendus des projets à initier dans les contrats de ville. Il s'agit notamment des thèmes suivants :

- prise en compte des possibilités d'insertion dans le cadre de la mise en œuvre des actions touchant à l'amélioration de la vie quotidienne des habitants,
- l'habitat, cadre de vie et déplacement,
- la politique éducative locale,
- le développement culturel et politique de la ville,
- les politiques d'intégration des personnes issues de l'immigration,
- la santé,
- les équipes opérationnelles de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale,
- les fonds de participation des habitants,
- la prévention de la délinquance,
- les services publics de quartier,
- la réhabilitation.

3^{ème} point : Enfin, ce qui a guidé l'action du Conseil régional, c'est d'être en permanence à l'écoute des attentes et propositions des collectivités locales et des associations porteuses de projets dans les quartiers. L'objectif était, plutôt que de définir des critères d'intervention trop précis, de privilégier la construction de projets, et de progressivement, qualifier ces projets et les opérateurs concernés. C'est ainsi que des actions de formation, à travers les « Jeudis de la Ville », d'information, de qualification individuelle et collective des équipes de projets ont été mises en place.

• Concernant la préparation du CPER 2000-2006, celle-ci s'est réalisée, d'une part, à l'issue d'une démarche d'évaluation régionale de la politique de la ville, d'autre part, dans un contexte législatif marqué par la mise en œuvre des lois Voynet et Chevènement.

De fait, 3 grandes orientations marquent l'intervention contractuelle de la Région.

1ère orientation : la définition de priorités politiques, issues du document d'orientation régionale adopté par l'assemblée régionale en mars 1999 :

- « - promouvoir une ingénierie urbaine et sociale de qualité, par la mise en place, la qualification et la mise en réseau des équipes, la mise en place de l'IREV s'inscrivant dans cet objectif,
- promouvoir la problématique de la ville renouvelée : reconstruction du tissu social, concevoir un nouveau tissu économique et une nouvelle organisation urbaine, ceci passant par la mobilisation de toutes les politiques régionales, et par la mobilisation des partenaires sur les enjeux du développement durable »,
- développer la démocratie participative, en promouvant l'organisation, la mise en réseau et la qualification des habitants et de leurs représentants, et en leur donnant la possibilité de construire leurs propres propositions ».

2^{ème} orientation : l'élaboration et la mise en œuvre effective des contrats de ville au niveau de l'agglomération.

Au regard de l'objectif de l'Etat d'élaborer des "contrats de ville en agglomération", comportant des programmes d'actions à l'échelle de la commune et de l'agglomération (programmes "thématiques" en matière de mixité de l'habitat, de politique de transports, d'emploi et de développement économique local...), et des programmes d'interventions sur des sites prioritaires définis localement (îlot, quartier, ensemble de quartiers), il a été proposé, en C10 du 2 février 1999, d'adopter une démarche coordonnée relevant des objectifs suivants :

- « - disposer, au niveau régional, de données statistiques, établies au niveau de l'agglomération, de la commune ou du quartier, permettant d'identifier les secteurs géographiques ou les populations menacées par la ségrégation urbaine et sociale,
- analyser les démarches en cours dans les collectivités locales, et accompagner méthodologiquement les territoires dans les démarches d'analyse et de diagnostic, dans un souci de respect des démarches entreprises et de responsabilisation des collectivités locales, des équipes de MOUS, dans l'organisation et l'utilisation des éléments statistiques et de diagnostic,
- et assurer, sans imposer une méthode et un contenu identique à tous, une cohérence et surtout une « capitalisation » au niveau régional des pratiques qui seront initiées dans les différents territoires concernés. Cette lisibilité régionale des démarches menées devra

permettre l'identification des indicateurs pertinents de suivi régional de la politique de la ville, et faire que l'évaluation permanente de la politique de la ville soit rendue possible. »

3^{ème} orientation : la définition, comme vous le signalez dans votre rapport, d'indicateurs de résultats et de développement durable.

Comme il l'était rappelé précédemment, des indicateurs de situation sociale ont été définis régionalement permettant d'assurer un suivi régional des sites en difficulté.

Par ailleurs, les préoccupations de développement durable sont prises en compte dans la définition même du moyen d'action relatif à la politique de la ville, puis dans les modalités d'intervention :

- « des actions conçues avec la participation des usagers et habitants, mises en œuvre dans le respect des attentes de chacun, et s'inscrivant dans une perspective de qualification accrue des habitants et de la société civile sur les réalités urbaines » (convention d'application du CPER),
- des actions conçues dans une perspective de répondre aux besoins quotidiens des habitants, tout en se situant dans une perspective de développement sur le long terme.

Dans cet objectif, le Conseil régional a initié un programme de soutien à la gestion urbaine de proximité reposant notamment sur l'accompagnement financier et méthodologique des dispositifs suivants ; ateliers de travail urbain, médiateurs administratifs, fonds de travaux urbains, développement de jardins familiaux...

• Enfin, le rapport présenté en séance plénière du Conseil régional du 5 octobre 2000, intitulé « La Région partenaire de la politique pour la ville » ouvre de nouvelles perspectives quant aux orientations régionales en définissant 3 priorités dans les interventions au titre de la politique de la ville et du renouvellement urbain :

- « - à améliorer la vie quotidienne des habitants des quartiers par la gestion urbaine de proximité (aménagement de proximité financés dans le cadre du fonds de travaux urbains, soutien aux activités initiées par les associations en matière de sécurisation, maintenance, animation des espaces publics, soutien aux ateliers et travaux urbains...),
- à contribuer au renforcement de nouveaux services aux habitants dans les quartiers les plus en difficulté, au travers notamment de soutien à des "schémas directeurs d'équipements" accessibles à tous (culturels, sportifs, petite enfance, commerce...),
- à améliorer la recomposition urbaine et sociale, d'une part, par l'intervention sur l'habitat visant à renforcer l'intégration des

quartiers de la ville (résorption des friches, renforcement de l'attractivité résidentielle, requalification des îlots vétustes et insalubres...), à assurer au plus grand nombre le droit à un logement décent..., d'autre part, par les politiques d'aménagement, enfin par les politiques foncières. Ces initiatives seront appuyées par l'intervention de l'EPF dans le cadre de ses priorités d'action "renouvellement urbain et mixité sociale". »

L'intervention de la Région

Les thèmes d'intervention

• Au-delà des différentes thématiques concourant à la solidarité urbaine et qui ont été rappelées précédemment, l'analyse des engagements financiers, sur 1994-1999 de la Région par grandes thématiques met en évidence la diversité des interventions :

- l'ingénierie au service de la politique de la ville représente la part la plus importante de l'intervention régionale (36 %). Elle comprend principalement le financement des 60 équipes de projets de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) ; leur formation individuelle et collective, et les études ou missions d'ingénierie auprès du Conseil régional ou en appui aux collectivités locales,
- les opérations d'aménagement représentent 34 % de l'intervention : il s'agit principalement de la construction ou de la réhabilitation d'équipement de proximité à vocation polyvalente (salle polyvalente, maison des associations, espaces culturels...), de l'aménagement d'espaces publics (espaces verts, jeux d'enfants, cheminements piétons, aménagement de pieds d'immeuble...), des études d'aménagement urbain, des actions liées à l'environnement. En 1999, la Région a structuré son intervention sur la gestion urbaine de proximité : aménagement de jardins, traitement des micro-friches urbaines, modalités de tri sélectif de déchets en habitat social...
- l'intervention en direction des fonds de participation des habitants, ainsi que le financement, sur Roubaix, des activités de "comités de quartiers", représentent près de 10 % de l'enveloppe. Au titre du CPER, la Région intervient seule sur le FPH. Les communes abondant le fonds à hauteur de 30 %, et les autres cofinancements étant encore rares (FAS, Bailleurs). Par ailleurs, le Conseil Régional a considérablement renforcé, en 1999, son intervention sur ce thème : soutien à la formation des habitants, aux journées de quartier, aux ateliers participatifs,
- les actions d'insertion et de formation professionnelle (4,7 %) se déroulant physiquement "dans les quartiers" relèvent principalement

du « droit commun » au titre du Conseil régional ou de l'Etat. Trois grands types d'actions de formation sont identifiés aujourd'hui : les financements d'accompagnement de projets individuels ou collectifs (dans le domaine de l'animation, la réparation des cycles), les chantiers-écoles, les dispositifs de médiation à l'emploi,

- au titre de l'action sociale et de la jeunesse (8 %) 3 types d'actions sont identifiés en premier lieu, les études permettant une meilleure connaissance de la population (diagnostic social) et les études de préfiguration d'équipements sociaux de proximité (études petite enfance...), les actions de loisirs en direction des familles (vacances familiales, tourisme social...) et des enfants (animations scolaires, vacances...). Les actions "jeunes" reprennent principalement les sujets suivants : les actions et manifestations sportives (stages, manifestations...), les actions en direction des jeunes et des adolescents (ateliers mécaniques, accueil en soirée...), les actions de qualification des jeunes aux métiers de l'animation, les actions liées à la citoyenneté (lieu-ressources et d'information, association des jeunes à la vie de la cité),
- les actions culturelles représentent 3 % de l'intervention, avec le financement des "quartiers d'été". En outre, la mobilisation des habitants et des associations qui se crée à cette occasion, génère également d'autres projets (fêtes de quartiers notamment). Enfin, on observe sur ce domaine, une articulation entre les actions soutenues au titre des "opérations à caractère régional" (le SAMIRAMI théâtre, l'association "Dans la Rue la Danse"...) et leurs concrétisations sur le terrain (activités "lecture", "éveil musical"...),
- le thème "projet éducatif" enfin, recouvre les types d'actions suivantes : les opérations en direction des parents..., le soutien à l'opération "écoles ouvertes", l'intervention de l'ADNSEA au titre de l'opération "lis avec moi" et son application dans les quartiers sur des opérations d'éveil à la lecture, les actions d'accompagnement scolaire et d'aides aux devoirs, l'aménagement de BCD et de cours d'écoles.

• Cette analyse signale la part importante des crédits régionaux consacrée aux équipes de projet.

En effet, ces équipes ont joué, et continuent à assurer les missions suivantes : une mission de conception et d'évaluation de la politique de la ville, aux côtés des services publics concernés, une mission d'accompagnement de la collectivité locale dans la définition et la conduite des projets et une mission de service public de proximité auprès des associations et des habitants que ces équipes aident à s'organiser et à participer au projet local.

Le bilan qui peut être tiré du travail de ces équipes met en évidence de nombreux acquis : la constitution de projets de qualité, reposant sur une connaissance fine du fonctionnement des quartiers et de ses acteurs, une qualification collective des acteurs locaux (techniciens municipaux, associations...) par l'existence de groupes de projet, une diffusion grâce à l'action régionale, des expériences les plus pertinentes entre les sites.

L'un de ces acquis le plus essentiel se retrouve à travers le FPH : le chef de projet assure un rôle fondamental de gestion du dispositif, il est garant de la lisibilité de son fonctionnement, il organise le déroulement des réunions en veillant au respect de chacun, il contribue à la dynamique régionale sur le sujet...

On observe aussi des limites : une surcharge administrative qui limite les capacités de conception et surtout d'évaluation des projets, l'absence d'une lettre de mission lui reconnaissant, aux côtés d'un rôle essentiel auprès des collectivités locales, un rôle de participation à la construction et à l'évolution régionale de la politique de la ville.

La politique de renouvellement urbain qui se doit d'être poursuivie aujourd'hui dans la Région Nord-Pas-de-Calais relève d'une articulation étroite et permanente entre les différents niveaux d'observation et d'actions que sont le quartier, la ville et l'agglomération.

Le soutien du Conseil régional à l'ingénierie locale s'inscrit dans cette perspective, la priorité étant, pour le contrat de plan Etat/Région 2000/2006, de réussir, aux côtés des collectivités locales, la conduite des projets au niveau des villes et des agglomérations. Il est de fait nécessaire de poursuivre, et de structurer l'intervention des équipes de MOUS (chefs de projet et agents de développement) dans une perspective d'articulation entre l'échelon quartier, la ville et l'agglomération, en tenant compte des évolutions suivantes :

- la mobilisation de nouveaux acteurs dans la politique de la ville, et surtout les Conseils généraux, va amener dans les territoires des acteurs porteurs de politiques fondamentales qui vont s'intégrer dans la logique des projets de politique de la ville et accroître les ressources du territoire en ingénierie,
 - l'implication progressive des services municipaux, en charge de la jeunesse, de l'éducation des services techniques... dans la politique de la ville,
 - une organisation et une mobilisation des centres sociaux, des maisons de quartier, ou dans certains cas des mairies de quartier s'appuyant sur des pôles de services publics.
- De fait, outre le programme de formation et d'animation initiée dans le cadre des contrats de plan précédents, le Conseil régional a souhaité inscrire dans le CPER 2000-2006 le principe de création d'un centre de

ressources régional sur la ville, dénommé IREV. Constitué sous forme de GIP associant, aux côtés de l'Etat et du Conseil régional, les 2 Conseils généraux, l'IREV a pour missions principales (C10 du 3 juillet 98).

- « - d'aider les acteurs du développement urbain, de toutes institutions et services publics, ainsi que les associations d'habitants qui portent et font la politique de la ville au quotidien,
- pour les accompagner dans leurs travaux concrets de terrain, pour favoriser l'enrichissement de leurs pratiques par l'information, la documentation, la réflexion et l'échange,
- et favoriser ainsi la pérennité de la démarche de développement initiée par la politique de la ville. »

Les engagements financiers

L'analyse comparative des interventions du Conseil régional dans le cadre du CPER est la suivante :

	Engagements financiers	Engagements annuels
CPER 1994 - 1998	34,3 M€ (- article 28)	6,86 M€
CPER 2000 - 2006	62,05 M€ (- art 24, 61, 62)	8,86 M€

Par ailleurs, en complément de l'engagement financier dans le CPER le Conseil régional a initié, en 2000, une politique d'accompagnement du programme national de renouvellement urbain, concrétisée par un soutien aux programmes des grands projets de ville et opérations de renouvellement urbain.

Au regard des décisions du CIV du 2 octobre 2001 relatives à l'extension ou à la labellisation de nouvelles ORU, l'engagement du Conseil régional sur ces opérations se réalisera à hauteur de 183,1 M€ sur la durée du CPER.

Par ailleurs, les orientations de l'établissement public foncier et ses modalités et moyens d'intervention ont été revus dans le sens d'un accompagnement plus grand des opérations de renouvellement urbain. Ainsi, l'EPF consacra 65,55 M€ à ces opérations sur la période 2000-2006.

Les démarches contractuelles

1^{ère} étape : la période 1993-1997, le Conseil régional n'a été signataire que des contrats d'agglomération, dont il avait souhaité faire du volet « solidarité » le cadre de mise en œuvre de la politique de la ville sur une

agglomération. De même, le Conseil régional n'a pas été adhérent au GIP/GPV de Roubaix-Tourcoing. Toutefois, de façon à ne pas porter préjudice aux collectivités locales, il a accompagné, au même titre que l'Etat, la politique de la ville dans chacune des communes concernées.

2^{ème} étape sur la période 2000-2006, l'organisation des procédures contractuelles est la suivante :

- un contrat de ville d'agglomération,
- des conventions d'application thématiques sur les grandes politiques publiques constituent des leviers de développement,
- de conventions d'application territoriales sur les communes les plus en difficulté ou une convention territoriale GPV pour celles retenues dans cette géographie.

3^{ème} étape : un pilotage unique au niveau de l'agglomération

Compte tenu des objectifs des contrats de ville et des GPV, chaque institution signataire de ces contrats de ville (Conseil régional, Etat, Conseils généraux, structure intercommunale) s'engage, de fait, à œuvrer à une reformulation de leurs principes d'action, notamment au regard de leurs compétences respectives : santé, prévention, action sociale, investissement dans les collèges pour les Conseils généraux, formation professionnelle, action économique et investissements dans les lycées pour le Conseil régional...

De fait, un pilotage au niveau de l'agglomération a été institué : le comité de pilotage contrat d'agglomération, contrat de ville/GPV ou ORU dont le rôle est le suivant :

- être un lieu de constructions de politiques publiques qui mixent les interventions de chacun. Exemple sur la question foncière : les agglomérations doivent élaborer un volet "foncier" des Contrats d'agglomération.. Comment, avec l'EPF, en tenant compte de la situation foncière des agglomérations, de la nature des projets prioritaires (habitat, action économique...) mettre en place une stratégie d'accompagnement adaptée à la situation : c'est là l'intérêt de la présence de la Région, de l'Etat,
- assurer le suivi des programmations : s'assurer de la transparence et de la lisibilité des décisions, évaluer les projets, assurer le suivi budgétaire,
- être un lieu de débat sur les sujets à problèmes.

4^{ème} étape, un pilotage au niveau de la région s'instaure progressivement sur les missions suivantes :

- le suivi de l'utilisation des crédits,

- la définition des règles minimales d'utilisation des crédits,
- la diffusion de l'information, la « jurisprudence » sur les dossiers.

Cette mise en cohérence des échelles d'intervention doit désormais constituer un moyen supplémentaire de réussite des contrats de ville et des GPV.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DU NORD

Les différents partenariats

- Le Département du Nord s'engage pour un montant de 61 M€ dans le GPV de l'agglomération lilloise et est à ce titre, membre du conseil d'administration du GIP constitué en mai 2001, comme dans les autres agglomérations bénéficiant d'un GPV. Son engagement se fonde sur le cœur de ses compétences et se traduit par un renforcement des politiques d'investissement liées à celles-ci (collèges, équipements de proximité, voirie...).

Mais au-delà de cet engagement sur des compétences de droit commun, la spécificité de l'intervention départementale repose sur la primauté du projet. C'est le projet de territoire qui déclenche l'intervention du Département de manière à ce qu'elle soit en phase avec le programme d'actions GPV. Par exemple, le programme de relocalisation des collèges mis en œuvre dans le cadre du GPV permet de réviser la carte scolaire dans une logique de mixité sociale, d'organiser l'utilisation des équipements hors du temps scolaire, d'accompagner les évolutions de la structure urbaine, et ceci dans un calendrier qui est celui du GPV. Sans cette démarche partenariale dans le cadre du GPV, le principal critère de décision du Département aurait été l'état technique des bâtiments.

REPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE ROUBAIX

- En 1990, l'ADQR est créée sous forme associative en fédérant la ville, les trois bailleurs sociaux, les comités de quartiers, la fédération des associations de jeunes, le centre communal d'action sociale et en qualité de membres associés l'Etat et la Région.

Etat et Région ont refusé de siéger tout en continuant à vouloir lutter contre une « municipalisation excessive » des équipes MOUS et en subordonnant la recevabilité des financements de la MOUS à un « support associatif ». Lorsque tardivement les GIP-DSU sont apparus, l'Etat et la

Région ont limité le recours aux GIP aux seuls GPV et ORU. A la suite du contrôle de la chambre régionale des comptes, la décision de dissoudre l'ADQR a été prise par son assemblée générale extraordinaire. Néanmoins, il serait intéressant que la Cour s'intéresse aux conséquences de cette dissolution pour les délais d'instruction des acteurs associatifs roubaisiens de la politique de la ville.

- Si importante que soit la présence de la communauté urbaine dans le GIP pour le grand projet de ville, il faut souhaiter que la communauté urbaine aille jusqu'au terme logique de son implication en se saisissant, a minima, de la compétence en matière de logement.

*REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE LA COMPAGNIE
METROPOLITAINE DE L'HABITAT (CMH)*

Le diagnostic de la Cour des comptes sur une participation plus formelle qu'opérationnelle n'appelle pas de commentaires de notre part mais quelques éclaircissements pour comprendre cette position singulière au sein des instances du groupement d'intérêt public.

Le Groupe CMH qui réunit trois sociétés anonymes d'HLM, deux coopératives d'HLM, un CIL et ses filiales immobilières, ne se définit pas en fonction du statut juridique de ses membres, mais de sa vocation qui est, depuis près de soixante ans et la création d'une participation volontaire des employeurs à l'effort de construction, d'accompagner le parcours résidentiel des salariés, anciens et futurs salariés, des entreprises de la métropole lilloise, tant en locatif qu'en accession. La "thématique" HLM, bien que dominante par son poids économique, n'est qu'un moyen au service de cette finalité. Le Groupe CMH ne représente donc pas les organismes HLM. Et c'est davantage sa gestion par les partenaires sociaux, représentants des syndicats interprofessionnels d'entreprises et de salariés, qui justifie sa présence au sein du Groupement d'intérêt public, aux côtés de l'Etat, des collectivités locales et de la Caisse des dépôts et consignations.

Au cours de la première étape de son existence, le Groupement d'intérêt public a été pour l'essentiel un lieu de régulation des projets, des programmes et des dotations financières des différentes collectivités publiques en matière d'équipements publics et d'aménagement des espaces publics, et le Groupe CMH n'a pu, dans cette démarche certainement nécessaire, que rester dans un rôle de témoin. Mais cette première phase a également permis d'engager une réflexion commune sur l'avenir de l'habitat dans les quartiers en difficultés, de faire évoluer certains principes d'action, comme ceux des représentants de l'Etat qui, en 1997-1998, récusaient a priori tous projets de restructuration lourde et de déconstruction-reconstruction, et d'engager quelques opérations comme La Bourgogne à Tourcoing ou La

Mousserie à Wattrelos, intéressantes à la fois comme lieux d'expérimentation, d'élaboration d'une méthodologie, et comme révélateurs des difficultés à surmonter.

C'est pourquoi, bien que le Groupe CMH se soit posé de façon récurrente la question de l'intérêt de la poursuite de sa participation au groupement d'intérêt public, de son "retour sur investissement", et malgré les lourdeurs du fonctionnement administratif du projet, sans doute perfectible, les difficultés de sa coproduction par les collectivités publiques, et les curiosités de son découpage territorial, la décision a été prise de confirmer notre participation, considérée comme l'un des vecteurs d'une active politique de restructuration du bâti dans ces quartiers en difficultés.

Les tâtonnements des premières années d'existence du Groupement d'intérêt public peuvent ainsi apparaître comme un préalable à la mise en œuvre de cette politique qui constitue aujourd'hui à la fois l'un des axes stratégiques majeurs de l'action du Groupe CMH et l'un des objectifs prioritaires de la politique de l'Etat.

REPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE MARSEILLE

Le premier volet de mes remarques porte sur les interventions de l'Union européenne et notamment sur la notion de cohérence, au cœur des observations de la Cour.

Il me faut rappeler en préliminaire le régime des fonds structurels (FEDER-FSE), avant d'évoquer les deux périodes du dispositif. L'ensemble des fonds structurels, ainsi que leur dévolution, est de la seule compétence des Etats. Ce sont donc les Etats qui négocient directement avec la Commission européenne. Le régime de décentralisation ou de déconcentration est différent selon les Etats de l'Union.

En France, c'est le régime de déconcentration qui prévaut, laissant les fonds sous la responsabilité et le contrôle des préfetures de Région. C'est la raison pour laquelle les zonages et périmètres éligibles aux fonds structurels, notamment sur Marseille, n'ont pas été négociés avec les élus locaux.

Dans la première période 1994-1995, durant laquelle la ville de Marseille a été éligible aux fonds structurels pour la première fois, ces derniers ont été largement distribués par l'Etat.

Malgré le souhait de cohérence entre les différents périmètres opérationnels – Euroméditerranée, Grand Projet Urbain, Objectif 2 (fonds structurels) et enfin PIC URBAN – il a manqué un organisme de coordination.

Outre son ambiguïté, chaque périmètre se caractérisait par des critères de dévolution différents des fonds européens et par des méthodologies d'action différentes.

L'existence d'une structure originale – la mission des programmes privés et européens – aux côtés de la politique de la ville a probablement atténué les effets de la non-reconnaissance de la situation particulière de la ville de Marseille.

Ainsi, le Pic Uurban a été volontairement orienté par la ville de Marseille vers le centre ville, en complément d'Euroméditerranée.

La proposition de la ville n'a pas été totalement prise en compte par la délégation interministérielle de la ville (DIV). Pour cette dernière, l'ensemble des Pic Urban nationaux devait obligatoirement obéir à des critères d'application nationaux de type périphérique et de banlieue.

La situation de la ville de Marseille est originale en ce sens qu'elle n'a pas de banlieue. Au surplus, les indications et les inconvénients liés au chômage, à l'insécurité, à la drogue, à la requalification urbaine et à l'insertion sont plus élevés en centre ville que dans tout autre quartier.

L'antagonisme des positions entre la DIV et la ville n'a certainement pas permis la stratégie et la globalité d'une politique cohérente. Il n'en reste qu'une vision d'actions liées aux différentes acteurs (Région, Département, commune).

Dans la deuxième période 2000-2006, un certain nombre de facteurs vont encore perturber le fonctionnement des actions engagées.

Tout d'abord, la nouvelle répartition des fonds structurels faite à enveloppe constante, pour tenir compte de l'arrivée des pays de l'Est. La conséquence directe en est la réduction de la population européenne, de la zone géographique la plus ancienne bénéficiant de ces fonds.

Un autre facteur tient à une réorientation des fonds structurels antérieurement affectés à l'économie rurale vers la prise en compte de phénomènes urbains. Cette nouvelle orientation permet d'observer une certaine prudence de la part de la Commission Européenne dans la répartition des fonds.

Il s'en est suivi une réduction générale des périmètres et des populations concernées par les fonds structurels en France.

Pour la ville de Marseille, et malgré la "phase transitoire", l'application de critères qui ne s'appliquaient pas à elle a eu des effets extrêmement dommageables.

De nombreuses actions, qui avaient été engagées sur la période et qui nécessitaient un suivi de long terme, ont dû être réduites, voire abandonnées.

Pour aggraver les choses, en raison de la nouvelle répartition des fonds structurels, la ville de Marseille n'a pas vu renouveler son Pic Urban.

Dans ces conditions, parler de la cohérence dans la période 2000-2006 peut passer pour une vue de l'esprit.

Le deuxième volet de mes remarques concerne la nature des contrats existants.

Je ne peux pas suivre totalement la Cour lorsqu'elle écrit que "les programmes d'action thématiques ne font pas l'objet de conventions entre les différents partenaires".

La spécificité de la ville que j'ai déjà évoquée précédemment exige des objectifs et des priorités adaptés dans chaque domaine thématique aux différents secteurs de la ville.

Cela est conforme à l'observation de la Cour qui a noté en annexe à son rapport que Marseille "est une juxtaposition de quartiers différents ayant chacun son identité".

Chacun des 9 programmes d'actions thématiques constitue bel et bien un engagement contractuel de chacun selon une méthode impliquant fortement les services de droit commun de l'Etat, de la Région, du Département, de la ville et du Fonds d'action sociale. Ces programmes sont intégrés dans le contrat de ville signé le 26 juin 2000.

La finalité des 9 programmes d'actions thématiques et de contractualiser des objectifs de politique urbaine et sociale sur des territoires précis.

L'engagement partenarial est renforcé par 5 conventions d'application territoriales (centre ville, Vallée de l'Huveaune, Littoral sud, Nord-Est et GPV Marseille Nord). La mise en œuvre des 9 programmes d'actions thématiques est précisée en détail par les conventions d'applications territoriales sur chacun des territoires concernés.

Enfin, le contrat de ville stipule très clairement que « les programmes d'actions thématiques constituent la référence stratégique et définissent les critères auxquels les équipes opérationnelles co-mandatées par les partenaires devront se rapporter dans les actions qu'elles mènent ».

Le dernier volet de mes remarques concerne "les relations entre les différentes procédures contractuelles sur les sites" et "les systèmes de pilotage".

Malgré les difficultés qui caractériseront la période 2000-2006, la Cour a relevé que des signataires se sont attachés à mieux intégrer le GPV au contrat de ville en faisant de celui-ci l'un des cinq territoires prioritaires et en définissant les contributions financières de chacun.

Aussi, quand la Cour note que, malgré les efforts de la ville, les dispositifs de pilotage du contrat de ville et du GPV deviennent juxtaposés et non complètement unifiés, je tiens à signaler que les signataires du contrat de ville ont adopté les mesures suivantes :

- Le 3 décembre 2001, en présence de M. le Ministre de la ville, tous les partenaires ont signé un document unique. Il s'agit d'un projet de développement solidaire exprimé au sein de l'avenant du contrat de ville relatif au GPV Marseille-Nord. L'acte précédent avait nécessité deux documents : le protocole du GPV et le contrat de ville.

- Il n'y a plus qu'une seule maîtrise d'ouvrage politique au sein d'un comité de pilotage dont la base commune au GPV et au contrat de ville est le conseil d'administration du GIP.

- Une importante clarification détaillée des missions et des compétences réciproques de la direction du contrat de ville et de la direction du GPV a été établie. Une note de fonctionnement interne a introduit le pragmatisme nécessaire pour faire face à la complexité des procédures.

- Enfin, une mise en œuvre territoriale unique a été adoptée. Elle s'appuie dans les quartiers sur les équipes opérationnelles du contrat de ville.

L'ensemble des remarques formulées ci-dessus précise le contexte auquel la ville de Marseille a dû s'adapter. L'absence de perception de la situation originale de la ville s'est mal accommodée d'un zonage technique qui l'ignorait. Malgré cela, la ville a su prendre des mesures pragmatiques dont la Cour a relevé la pertinence dans son rapport.

