

**Evaluation de la mobilisation des crédits de droit commun
de l'Etat et contribution à l'évaluation des contrats de ville
sur trois territoires**

Rapport de synthèse définitif

Rapport présenté par :

Maryse FOURCADE, Gildas LE COZ

Daniel LEJEUNE et Danielle VILCHIEN

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

*Rapport n° 2004 168
Avril 2005*

SOMMAIRE

Rapport initial.....1 à 68

Annexes du rapport initial.....1 à 46

Réponses du directeur général de l'action sociale, du directeur général de l'agence nationale pour l'emploi, du directeur générale du fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations

Observations en retour de l'Inspection générale des affaires sociales.....47 à 63

**Evaluation de la mobilisation des crédits de droit commun
de l'Etat et contribution à l'évaluation des contrats de ville
sur trois territoires**

Rapport de synthèse

Rapport présenté par :

Maryse FOURCADE, Gildas LE COZ

Daniel LEJEUNE et Danielle VILCHIEN

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

*Rapport n° 2004 168
Décembre 2004*

L'inspection générale des affaires sociales a été chargée d'effectuer une mission d'enquête visant à apprécier le niveau de mobilisation des politiques de droit commun mises en œuvre par l'Etat dans certains quartiers faisant l'objet d'un contrat de ville, et à analyser la manière dont l'Etat utilise cet instrument juridique. Cette étude a été menée à partir de contrats de ville existant sur trois territoires. Le choix s'est porté sur deux communes de la région d'Ile-de-France -Melun et Sartrouville - et sur une commune de Rhône-Alpes, Vénissieux. La mission s'est intéressée à l'action de services de l'Etat (police, justice, protection judiciaire de la jeunesse, jeunesse et sports) et d'organismes sociaux (CAF et CPAM), dont l'analyse est présentée en annexe 5, mais elle a concentré ses investigations sur les services déconcentrés des ministères chargés de l'emploi et de la solidarité (directions départementales des affaires sanitaires et sociales -DDASS- et directions du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle -DDTEFP) et leurs établissements publics (ANPE, FASILD), en excluant l'offre de soins. Elle a utilisé également des informations relatives aux moyens de l'Education nationale et des services de l'Equipement.

La mission a raisonné à partir de l'hypothèse selon laquelle la mobilisation des moyens des services d'Etat au bénéfice des habitants des zones urbaines sensibles (ZUS) est une exigence de droit commun, non conditionnée par l'existence d'un contrat de ville. Elle a considéré que les responsables des services doivent avoir pour objectif, soit de consacrer à ces populations davantage de moyens qu'à celles des autres territoires, soit, *a minima*, de leur garantir une part de ces moyens proportionnelle au poids de la précarité observée dans les ZUS par rapport au reste du département.

1. Malgré un système d'information lacunaire, la mobilisation des moyens de droit commun en faveur des ZUS est inégale et dans l'ensemble insuffisante par rapport au poids de la précarité dans les ZUS étudiées.

1.1. Le système d'information est lacunaire :

Des données socio-économiques sur les ZUS sont disponibles et mériteraient d'être davantage exploitées pour apprécier l'effort à engager au profit de leurs habitants avec plus de pertinence.

Des évolutions sont en cours pour combler une partie des lacunes constatées par la mission notamment sous l'égide de la direction de l'administration de la recherche, des études et des statistiques (DARES).

Mais si tous les services sont en mesure de rendre compte des moyens dont ils disposent au titre d'un exercice budgétaire, en revanche, tous ne sont pas en mesure de rendre compte avec précision de la part qu'ils ont consacrée aux habitants des ZUS.

Pour les services qui ne disposent pas de ces données par quartiers, la mission a dû recourir à des estimations :

- Ainsi, les systèmes d'information budgétaire des DDASS permettent d'identifier les communes où sont domiciliés les organismes - le plus souvent des associations - bénéficiaires des financements. Cette information exploitée par la mission ne permet pas d'identifier les quartiers où résident les personnes aidées par ces associations.

- Les systèmes d'information des DDTEFP ne permettent pas d'identifier le territoire de réalisation de la dépense, qu'il s'agisse d'un quartier ou d'une commune. Les DDTEFP interrogées ont donc dû procéder à des recherches manuelles pour estimer la part de leurs financements, soit comme pour les DDASS, dans les communes de résidence des bénéficiaires, soit plus rarement dans les quartiers.
- C'est aussi à la suite de travaux spécifiques demandés par la mission qu'ont été obtenues des données permettant de vérifier si les demandeurs d'emploi résidant dans les ZUS reçoivent leur part des services et prestations délivrés par les ALE.

La mission a noté l'intérêt du système en vigueur à la préfecture du Rhône (POLIVIL) qui retrace par action et par contributeur les engagements et la réalisation des engagements du FIV et des budgets de droit commun au titre du contrat de ville. Mais le renseignement de ce système nécessite que le service financeur domicilie la dépense : il ne saurait se substituer à la nécessité d'identifier et de suivre également les financements de droit commun, non liés au contrat de ville et non cofinancés par le FIV.

1.2. Une mobilisation des crédits inégale et dans l'ensemble insuffisante des services de l'Etat, au regard du poids relatif de la précarité observé dans les ZUS.

La mission s'est efforcée de vérifier que les trois ZUS reçoivent une part des crédits de droit commun au moins égale au poids relatif de la précarité sur leur territoire par rapport à la précarité sur le territoire du département. Un indice de précarité a été calculé en rapportant le nombre d'allocataires de la ZUS, bénéficiaires du RMI et à bas revenus, aux mêmes données sur l'ensemble du département.

Cet indicateur est estimé à 4% pour la ZUS de Melun, à 2,9% pour la ZUS de Sartrouville et à 3,3% pour Les Minguettes à Vénissieux.

Ces chiffres sont à rapprocher de la part de la population de ces quartiers dans le département : 1,5% pour la ZUS de Melun, moins de 1,1 % pour la ZUS de Sartrouville et 1,3 % pour Les Minguettes.

La mission n'a été en mesure d'effectuer un bilan d'ensemble que sur le site de MELUN.

La ZUS des quartiers Nord consomme de l'ordre de 3,4% des crédits de droit commun des services dans le département. Ce taux s'élève à 11% s'agissant des crédits spécifiques « ville », ce qui conduit à une consommation globale des crédits de l'Etat de l'ordre de 4,8%. Bien entendu, ce constat ne vaut pas pour tous les services.

Le bilan effectué sur les trois sites indiquent que :

- les DDE, et le FASILD consacrent une part de leurs crédits égale ou supérieure à l'indice de précarité dans les ZUS
- les DDASS, les DDTEFP, les DDJS, les services de la Culture y consacrent une part inférieure.
- s'agissant de l'ANPE, les résultats chiffrés sont trop peu nombreux pour permettre à la mission d'en tirer des enseignements applicables aux trois sites.

La mission n'a pas identifié d'effets patents de substitution des crédits spécifiques « ville », ni d'éviction massive et volontaire des crédits de droit commun.

Au total, elle n'observe pas de signes d'un désengagement des services de l'Etat à l'égard des quartiers.

Toutefois il n'est pas excessif de qualifier d'insuffisants les résultats observés à Sartrouville. La mission n'avance pas d'explication liée à une négligence ou à un défaut notoire d'implication des services sur le terrain, quelles que soient les différences constatables selon les sites, les services et les périodes.

Un déficit de pilotage, national et local, et par voie de conséquence dans l'organisation des services, est apparu comme une explication majeure de ces insuffisances, comme l'avaient relevé les précédents rapports de l'IGAS, de l'IGA/IGF et de la Cour des Comptes.

2. Les difficultés de mobilisation trouvent leur explication dans un pilotage insuffisamment volontariste.

2.1. S'agissant des crédits de droit commun.

Au plan national, la politique de la ville n'apparaît pas comme une priorité des ministères chargés de l'emploi et de la solidarité.

A quelques exceptions près, les instructions des administrations centrales qui, chaque année, orientent les politiques d'intervention des services sur le terrain, ne présentent pas les quartiers de la politique de la ville comme une priorité opérationnelle en tant que telle. Le rappel de cet objectif transversal à diverses politiques publiques, et les conséquences à en tirer sur le plan budgétaire devraient figurer dans les directives nationales d'orientation (DNO) adressées chaque année par le ministre.

La mise en œuvre de la LOLF n'a pas conduit à placer la participation à la politique de la ville parmi les objectifs des actions financées par l'Etat en 2005, dans les programmes de droit commun, autres que les deux programmes « Ville » : « Rénovation urbaine » et « Equité sociale et territoriale et soutien ».

Par ailleurs, les orientations définies par la DIV ne sont pas dépourvues d'ambiguïté en ce qui concerne la définition des territoires prioritaires, ce qui n'a pas incité les services à prendre la ZUS comme référence unique pour l'appréciation des mesures ville, ni à adapter leur système d'information en conséquence.

Au niveau régional, il n'existe aucun document susceptible de structurer l'action des services de l'Etat dans le domaine de la politique de la ville.

Dans les départements sous revue le niveau de mobilisation des crédits des services de l'Etat n'est pas déterminé dans le cadre d'une procédure arrêtée et pilotée par le préfet.

Faute de consignes explicites, les services déconcentrés de l'Etat et les organismes associés ne font pas des ZUS des priorités opérationnelles.

De façon générale, la mission a observé des situations contrastées en matière de territorialisation. Ces différences sont également importantes en termes de zonages et de calendriers, de dispositifs mobilisables - ciblés sur différents publics, articulés ou non avec le contrat de plan.

Enfin, le système de pilotage interne aux services, ou commun à plusieurs services comme le service public de l'emploi (SPE), est conçu de manière plus ou moins propice à la prise en compte prioritaire des quartiers délimités en ZUS.

Les responsables des services déconcentrés et des organismes rencontrés dans le champ social, sanitaire et de l'emploi font remarquer que leurs publics prioritaires sont les publics en difficulté, mais ils sont parfaitement conscients que, faute de ciblage des quartiers en tant que tels, ils ne sont pas assez présents dans la mise en œuvre de la politique de la ville. Leur motivation est moins en cause que leur organisation, la nature de leurs outils, leurs méthodes de programmation et plus encore la convergence insuffisante des orientations qui leur sont adressées.

2. 2. Pour les crédits spécifiques "Ville", le dispositif de pilotage prévu à l'origine se heurte à diverses difficultés :

- La multiplicité des instances et des outils conduit à une approche éclatée des contrats de ville.
- Les orientations définies localement par les sous-préfets à la ville ne sont pas perçues comme telles par les acteurs locaux.
- Les instances, en principe dédiées au pilotage, remplissent davantage un rôle d'attribution de subventions que de définition, de suivi et d'évaluation des politiques, qu'elles soient financées sur des crédits de droit commun ou spécifiques.

3. Dans les contrats de ville observés il est difficile d'apprécier l'impact des actions sur la situation des résidents des ZUS

Souvent partagés, les diagnostics ont constitué pour deux des sites étudiés un temps fort de la préparation des contrats de ville. Les contrats de ville étudiés comportent cependant des faiblesses structurelles, qui ont rendu leur mise en œuvre malaisée.

Faute d'indicateurs de résultats définis en amont, l'évaluation reste « impressionniste » : tout au plus peut-on se borner à constater qu'une ZUS, telle que celle des Minguettes, porte les traces visibles d'une action volontariste des pouvoirs publics pour améliorer la situation des habitants, que ce soit en matière d'urbanisme ou d'implantation de nombreux services publics au cœur de la Cité. Si l'impact à moyen ou long terme d'une telle politique reste difficile à mesurer, il ne devrait pas en être de même pour l'évaluation des résultats à court terme des actions engagées. Or la mission a rencontré cette difficulté dans les trois sites étudiés.

4. Les préconisations de la mission.

4.1. Faire évoluer le dispositif dans le cadre actuel.

Les propositions de la mission sont sous-tendues par trois idées :

- La mobilisation des moyens de droit commun au bénéfice des territoires les plus fragiles, en particulier des zones urbaines sensibles, constitue une responsabilité des services de l'Etat, qui doit s'exercer de manière volontariste, sans faire appel aux moyens spécifiques de la politique de la ville.
- A cette première obligation, qui pourrait être satisfaite dans de meilleures conditions, comme la mission s'attache à le montrer, s'ajoute celle de fédérer tous les acteurs (en particulier collectivités territoriales et organismes sociaux) qui peuvent concourir à la politique de la ville autour d'un projet partagé, bien établi et doté d'indicateurs de réussite réalistes.
- Pour réussir une telle mobilisation, la volonté politique doit s'exprimer avec force. De plus, des démarches doivent combiner responsabilité de l'Etat et partenariat, pilotage, suivi et évaluation, dans un contexte de réforme de l'Etat et de développement de la décentralisation, propice à une redéfinition des rôles respectifs et à l'aménagement d'un dispositif dont les dysfonctionnements ne doivent pas occulter les bénéfices qu'en retirent les populations concernées.

La mission propose concrètement de tirer toutes les conséquences de la loi du 1^{er} août 2003 - et des circulaires déjà anciennes de la DIV - en matière de mobilisation des crédits et moyens de droit commun, ce qui implique les actions suivantes :

- Imposer une double démarche d'additionnalité et de complémentarité à l'instar des techniques d'intervention du fonds social européen :

La part des crédits et moyens de droit commun consacrée aux ZUS doit être conforme au poids de la précarité par rapport au département. En sus de cette mobilisation de droit commun des crédits « Etat » de droit commun (et des autres crédits publics), ce que la mission appelle un « socle de droit commun », les ZUS peuvent justifier à titre « additionnel » des crédits spécifiques « Ville » du FIV.

- Placer la mobilisation des moyens sous le pilotage du préfet. L'annexe 8 propose une procédure, déclinée en une phase d'information et une phase décisionnelle, et appuyée à un tableau de bord comparable au document déjà utilisé par la DDE des Yvelines, qui pourrait soutenir efficacement la démarche de pilotage préfectoral.
- Cibler les crédits spécifiques « ville » sur un nombre limité d'actions stratégiques
- Favoriser la complémentarité nécessaire entre les investissements de renouvellement urbain (ANRU) et les dépenses dites de fonctionnement.
- Définir des objectifs nationaux et locaux de mobilisation des crédits et moyens de droit commun.

La mission insiste sur la nécessité d'une affirmation de la priorité donnée à la politique de la ville, au niveau interministériel, et relayée au niveau ministériel.

Pour s'exprimer efficacement, une telle volonté devrait être réaffirmée à tous les niveaux de l'Etat, et d'abord au niveau des administrations centrales, à travers notamment :

- Un suivi des crédits d'Etat intégré dans les programmes LOLF et dans un document de politique transversale (DPT) spécifique à la politique de la ville.
- Des directives nationales qui identifient clairement les actions pour lesquelles le fléchage ZUS est à la fois souhaitable et possible.
- Une articulation de la politique de la ville avec les instruments stratégiques définissant les politiques publiques aux niveaux national, régional et départemental.
- L'obligation pour les services déconcentrés de formaliser un plan d'action relatif aux ZUS du département – ce plan fut-il rustique.
- Le lancement de réflexions sur les modes d'organisation et d'intervention des services de l'Etat, permettant d'allier un ciblage des publics les plus fragiles et une concentration sur les territoires les plus vulnérables.

4.2. Préparer la suite des contrats de ville 2000/2006 en cohérence avec d'autres réformes récentes.

La mission a constaté un consensus autour de trois principes à préserver :

- Le volet social est nécessaire.
- La responsabilité de l'Etat est fondamentale.
- La démarche partenariale est incontournable.

Il paraît opportun de repenser le rôle des élus locaux et de l'Etat - en cohérence avec le processus de décentralisation - ce qui devrait tendre à accroître la responsabilité de la collectivité locale à laquelle doit revenir le portage du projet et sa mise en œuvre, aidée par une dotation globale accordée par l'Etat :

- La mission retient comme une conséquence logique des rôles nouveaux susceptibles d'être assignés à l'Etat et aux collectivités territoriales, la possibilité qu'une dotation globale et unique soit mise à disposition de la commune (ou de la communauté d'agglomération) pour mener toutes les actions sur les quartiers, tous thèmes confondus, avec obligation de résultats.
- Pourrait ainsi être mis en place un système comparable à celui du fonds social européen. Le projet, qui pourrait définir des axes d'intervention et des zones éligibles, à partir de la géographie de la politique de la ville, négocié avec l'Etat, correspondrait au document unique de programmation (DOCUP). L'Etat subventionnerait la collectivité territoriale (qui apparaîtrait comme un bénéficiaire "final" de l'Etat, selon le vocabulaire du FSE), elle-même finançant des opérateurs associatifs ou autres, éventuellement cofinanceurs ou soutenus par d'autres financeurs (qui apparaîtraient donc comme comparables à des bénéficiaires "ultimes" du FSE).

Dégagé de tâches de gestion, l'Etat se consacrerait à l'animation, au pilotage stratégique de ses services et à l'amélioration des procédures.

L'animation du contrat de ville, pourrait être confiée à un responsable désigné conjointement par les principaux acteurs.

Dans ce cadre le préfet aurait un rôle accru dans la mobilisation et la coordination des services déconcentrés et des établissements publics de l'Etat.

Vis à vis de la collectivité locale, le rôle du représentant de l'Etat serait renforcé en termes d'exigence sur la qualité du projet, sur ses indicateurs de réussite et sur l'évaluation des résultats.

La mission a relevé qu'il serait important de clarifier le rôle respectif de la commune et de la communauté d'agglomération dans cette démarche renouvelée.

Enfin la politique de la ville peut trouver un nouveau dynamisme dans le plan de cohésion sociale.

Un tel schéma est conditionné par la mise en place d'un système d'information sociale et physico-financière, permettant de mesurer globalement et régulièrement la mobilisation et l'impact des dispositifs d'intervention de l'Etat, des collectivités locales et des organismes sociaux. La mission insiste aussi sur l'intérêt d'études de cohortes d'habitants des quartiers.

Les membres de la mission se sont inscrits dans la perspective tracée par l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine qui dispose que : « *En vue de réduire les inégalités sociales et les écarts de développement entre les territoires, l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs élaborent et mettent en œuvre, par décisions concertées ou par voie de conventions, des programmes d'action dans les zones urbaines sensibles définies au 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire* ».

Conscients des limites des constats et analyses effectués à partir de trois sites, la mission s'est gardée d'extrapoler les observations contenues en parties 1, 2.2, 2.3 et 3 du rapport.

SOMMAIRE

INTRODUCTION ET PRESENTATION METHODOLOGIQUE.....	1
1. MALGRÉ UN SYSTÈME D'INFORMATION LACUNAIRE, IL RESSORT QUE LA MOBILISATION - INÉGALE - DES CRÉDITS DE DROIT COMMUN EN FAVEUR DES ZUS N'EST PAS À L'ÉCHELLE DES DIFFICULTÉS DES QUARTIERS.	3
1.1 UN SYSTÈME D'INFORMATION LACUNAIRE.....	3
1.1.1 <i>Les données sur la situation économique et sociale des ZUS existent, mais elles ne sont pas toujours organisées pour servir de support au pilotage opérationnel.....</i>	3
1.1.1.1 Des données socio-économiques sur les ZUS sont disponibles et méritent d'être davantage exploitées.....	3
1.1.1.2 De nombreux services sont dans l'impossibilité de chiffrer les actions qu'ils effectuent dans les ZUS.	4
1.1.2 <i>Le suivi des financements et des effectifs dédiés à la politique de la ville est insuffisant.....</i>	6
1.1.2.1 Il existe un outil de suivi des crédits gérés par la mission ville : POLIVIL.....	6
1.1.2.2 Il n'existe pas d'outil équivalent de suivi des crédits de droit commun consacrés aux ZUS.	6
1.1.2.3 Il n'y a pas de recensement des effectifs et moyens logistiques dédiés à la politique de la ville.	7
1.1.2.4 Des évolutions sont en cours pour combler une partie des lacunes constatées par la mission.	7
1.2 UNE AFFECTATION DES CRÉDITS DES SERVICES DE L'ÉTAT, INÉGALE ET DANS L'ENSEMBLE INSUFFISANTE, AU REGARD DU POIDS RELATIF DE LA PRÉCARITÉ OBSERVÉ DANS LES ZUS.	8
1.2.1 <i>Une approche globale d'une zone : La ZUS des quartiers Nord de MELUN.....</i>	9
1.2.2 <i>Une approche par services.....</i>	10
1.2.2.1 Les DDE et le FASILD consacrent une part de leurs crédits de droit commun égale voire supérieure à l'indicateur de précarité dans la ZUS.	10
1.2.2.2 DDASS, DDTEFP et DDJS consacrent une part de leurs crédits de droit commun inférieure à l'indicateur de précarité observé dans les ZUS.....	12
1.2.2.3 S'agissant de l'ANPE, les résultats chiffrés sont trop peu nombreux pour permettre à la mission d'en tirer des enseignements applicables aux trois sites.....	14
1.3 A L'EXCEPTION DU PHÉNOMÈNE OBSERVÉ SUR LA ZUS DE VÉNISSIEUX, LA MISSION N'A PAS IDENTIFIÉ D'EFFETS PATENTS DE SUBSTITUTION DES CRÉDITS SPÉCIFIQUES «VILLE», NI D'ÉVICTION MASSIVE ET VOLONTAIRE DES CRÉDITS DE DROIT COMMUN.	16
1.3.1 <i>Peu de substitution entre crédits "ville" et crédits de droit commun sur les ZUS de Melun et de Sartrouville.....</i>	16
1.3.2 <i>Des effets de substitution identifiés sur la ZUS de Vénissieux.....</i>	16
1.3.3 <i>Pas de signe d'un phénomène d'éviction des crédits de droit commun.....</i>	17
1.4 LES INSUFFISANCES OBSERVÉES SUR LES TROIS SITES SONT LIÉES À DES FACTEURS QUI PEUVENT AVOIR UN EFFET SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE.	19
2. DES DIFFICULTÉS DE MOBILISATION DES MOYENS QUI TROUVENT LEUR EXPLICATION DANS UN PILOTAGE INSUFFISAMMENT VOLONTARISTE.	20
2.1 UNE FAIBLE LISIBILITÉ DES ORIENTATIONS NATIONALES, TROP DISPERSÉES, VOIRE NON EXPLICITÉES DANS CERTAINS CAS.....	20
2.1.1 <i>Les orientations définies par la DIV ne sont pas dépourvues d'une certaine ambiguïté.</i>	20
2.1.2 <i>La politique de la ville n'apparaît pas comme une priorité des ministères sociaux.....</i>	21
2.1.2.1 L'absence de référence à la politique de la ville dans les DNO.....	21
2.1.2.2 L'absence de fléchage des crédits de droit commun en faveur des territoires et des publics de la politique de la ville.	21
2.1.2.3 A l'exception des programmes de la mission "Ville et logement" la mise en œuvre de la LOLF n'a pas toujours conduit à placer la participation à la politique de la ville parmi les objectifs des actions financées par l'Etat en 2005	23
2.2 AU NIVEAU RÉGIONAL, IL N'EXISTE AUCUN DOCUMENT SUSCEPTIBLE DE STRUCTURER L'ACTION DES SERVICES DE L'ÉTAT DANS LE DOMAINE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE.....	24
2.2.1 <i>Les PASER et les PASED ne sont pas apparus comme des documents structurants pour la politique de la ville.</i>	24
2.2.2 <i>Les contrats de plan Etat/région (CPER) sont des documents importants, mais dont l'impact n'est pas suffisamment visible.</i>	24
2.2.3 <i>Les Régions disposent par ailleurs de leurs propres outils de contractualisation, qui ne s'articulent que partiellement avec les contrats de ville.</i>	25

2.3	AU NIVEAU DÉPARTEMENTAL, IL EXISTE UN DÉFICIT DE PILOTAGE, TANT POUR L'UTILISATION DES CRÉDITS DE DROIT COMMUN QUE POUR CELLE DES CRÉDITS SPÉCIFIQUES "VILLE".	25
2.3.1	<i>Pour les crédits de droit commun, les systèmes de pilotage mis en place sont inégalement adaptés à une action volontariste sur les ZUS.</i>	25
2.3.1.1	Le niveau de mobilisation des crédits des services de l'Etat n'est pas déterminé dans le cadre d'une procédure arrêtée et pilotée par le préfet.	25
2.3.1.2	Dépourvus de consignes explicites, les services déconcentrés de l'Etat et les organismes associés ne pilotent pas non plus leurs interventions vers les ZUS.	26
2.3.1.3	Le développement, au sein des services, de la culture du management de projets, et l'évolution vers une approche territorialisée de professionnels plutôt formés à l'approche des problèmes par publics.	32
2.3.1.4	Des potentialités à développer dans les champs du social, du sanitaire et de l'emploi.	32
2.3.2	<i>Pour les crédits spécifiques "Ville", le dispositif de pilotage prévu à l'origine se heurte à diverses difficultés.</i>	33
2.3.2.1	La multiplicité des instances et des outils conduit à une approche éclatée des contrats de ville.	33
2.3.2.2	Les instances, en principe dédiées au pilotage, sont plus des lieux de décision ou d'officialisation d'attribution de subventions que de définition, de suivi et d'évaluation des politiques.	34
2.3.3	<i>Le positionnement des maîtrises d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) ne facilite pas le pilotage du dispositif.</i>	35
3.	LES CONTRATS DE VILLE OBSERVÉS : DES ACTIONS DONT IL EST DIFFICILE D'APPRÉCIER PRÉCISÉMENT L'IMPACT RÉEL SUR LA SITUATION DES RÉSIDENTS DES ZUS	37
3.1	LES DIAGNOSTICS INITIAUX ET LES ORIENTATIONS QU'ILS DÉFINISSAIENT N'ONT PAS TOUJOURS CONSTITUÉ LA COLONNE VERTÉBRALE DE LA MISE EN ŒUVRE LOCALE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE.	37
3.1.1	<i>Souvent partagés, les diagnostics ont constitué pour deux des sites étudiés un temps fort de la préparation des contrats de ville.</i>	37
3.1.2	<i>Les diagnostics et les éventuels plans d'action associés ont été parfois perdus de vue, ce qui contribue aujourd'hui aux difficultés d'évaluation à mi-parcours.</i>	37
3.1.3	<i>Les contrats de ville étudiés comportent cependant des faiblesses structurelles, rendant leur mise en œuvre malaisée.</i>	38
3.1.3.1	Les orientations et les actions sont trop nombreuses et non priorisées.	38
3.1.3.2	Certaines orientations sont abandonnées à mi-parcours.	38
3.1.3.3	Les objectifs de résultats n'ont pas toujours été déterminés et affichés.	38
3.1.3.4	Les actions prévues ne sont que rarement assorties d'un chiffreage.	39
3.1.3.5	Les publics cibles résidant dans les ZUS peuvent ne pas bénéficier effectivement des actions organisées en leur faveur, à hauteur des crédits mobilisés.	39
3.2	L'ÉVALUATION SE HEURTE À DES DIFFICULTÉS.	39
3.2.1	<i>Un bilan global est par essence difficile à réaliser.</i>	39
3.2.2	<i>Mais l'évaluation des résultats à court terme devrait être plus aisément réalisée.</i>	40
3.2.3	<i>Les deux volets d'une démarche d'évaluation.</i>	41
4.	LES PROPOSITIONS DE LA MISSION.	43
4.1	TIRER TOUTES LES CONSÉQUENCES DE LA LOI DU 1 ^{ER} AOÛT 2003 - ET DES CIRCULAIRES DÉJÀ ANCIENNES DE LA DIV - EN MATIÈRE DE MOBILISATION DES CRÉDITS ET MOYENS DE DROIT COMMUN.	44
4.1.1	<i>Mobiliser les crédits et les moyens dans le cadre d'une double démarche d'additionnalité et de complémentarité.</i>	44
4.1.1.1	Une logique d'additionnalité.	44
4.1.1.2	L'articulation avec l'urbain : une logique de complémentarité.	45
4.1.2	<i>Définir des objectifs nationaux et locaux de mobilisation des crédits et moyens de droit commun.</i>	46
4.1.2.1	Mettre en œuvre une procédure de programmation annuelle.	46
4.1.2.2	Définir des objectifs de résultats à tous les niveaux.	47
4.1.2.3	Définir des objectifs intermédiaires de mobilisation des crédits et des moyens.	47
4.1.3	<i>Mieux cibler le FIV, instrument permettant une concentration sur des actions stratégiques.</i>	48
4.2	DES ORIENTATIONS NATIONALES FORTES DOIVENT ÊTRE COMPLÉTÉES ET DÉCLINÉES LOCALEMENT, EN IMPLIQUANT EN PARTICULIER LES CTRI.	48
4.2.1	<i>La nécessité d'une politique de la ville fortement affirmée, au niveau interministériel et relayée au niveau ministériel.</i>	48
4.2.1.1	L'expression renforcée d'une volonté politique.	48
4.2.1.2	Les directives nationales des administrations centrales doivent être plus structurantes.	49

4.2.2	<i>Les directives nationales doivent être complétées localement et déclinées dans le cadre de plans d'action relatifs aux ZUS.</i>	49
4.2.2.1	Cibler localement sur des priorités plus réduites et plus visibles, accompagnées d'un meilleur pilotage.	49
4.2.2.2	Organiser l'animation des orientations définies conjointement par les acteurs locaux de la politique de la ville.	50
4.2.2.3	Impliquer fortement les CTRI et les CAR.	51
4.2.2.4	Aller plus loin dans l'organisation territorialisée des services de l'Etat.	52
4.2.2.5	Développer l'appui méthodologique.	54
4.3	PRÉPARER LA SUITE DES CONTRATS DE VILLE 2000/2006 EN COHÉRENCE AVEC D'AUTRES RÉFORMES RÉCENTES.	54
4.3.1	<i>Tenir compte du consensus constaté par la mission sur quelques principes.</i>	54
4.3.1.1	Le volet social est nécessaire.	54
4.3.1.2	La responsabilité de l'Etat est fondamentale.	55
4.3.1.3	La démarche partenariale est incontournable.	56
4.3.2	<i>Repenser le rôle des élus locaux et de l'Etat, en cohérence avec le processus de décentralisation.</i>	56
4.3.2.1	Renforcer le rôle stratégique de l'Etat.	56
4.3.2.2	Etre cohérent avec le processus de décentralisation et donner toute sa place à l'initiative des collectivités territoriales.	56
4.3.2.3	Tirer les conséquences de ces choix quant aux bases de la contractualisation.	57
4.3.3	<i>S'appuyer sur la dynamique du plan de cohésion sociale.</i>	58
4.3.3.1	Des objectifs et des publics communs.	58
4.3.3.2	Des méthodes d'intervention adaptées à la politique de la ville.	59
4.3.3.3	L'articulation opérationnelle avec certains instruments juridiques de la politique de la ville reste à définir	60
4.4	ASSURER UNE MOBILISATION COORDONNÉE DE L'ENSEMBLE DES SERVICES DE L'ÉTAT PAR LE PRÉFET.	60
4.4.1	<i>Donner un contenu stratégique à cette coordination.</i>	60
4.4.1.1	Une implication forte du préfet est nécessaire.	60
4.4.1.2	Renforcer l'autorité des sous-préfets à la ville.	60
4.4.2	<i>Améliorer la mobilisation des moyens et crédits de l'Etat.</i>	61
4.4.2.1	Repositionner la mission ville comme véritable coordonnatrice et animatrice de la programmation des actions	61
4.4.2.2	Poursuivre l'effort d'amélioration de la gestion de l'Etat.	62
4.5	BÂTIR UN SYSTÈME DE SUIVI ET D'ÉVALUATION ADAPTÉ ET PARTAGÉ.	63
4.5.1	<i>Installer un système d'information sociale et physico-financière.</i>	63
4.5.1.1	Un flottage nécessaire des données sociales et physico-financières.	63
4.5.1.2	Assurer un suivi consolidé de la mobilisation des moyens de l'Etat, de droit commun et spécifiques "ville" sur les sites de la politique de la ville.	63
4.5.1.3	Inciter les collectivités locales et les organismes sociaux à une telle consolidation.	64
4.5.2	<i>Demander aux préfets de faire des comptes rendus d'exécution de la politique de la ville, transmis aux collectivités territoriales concernées.</i>	64
4.5.3	<i>Organiser les échanges d'informations sur le suivi physico-financier et la mobilisation des crédits dans le cadre d'une conférence des financeurs.</i>	64
4.5.4	<i>Intégrer ce suivi dans le dispositif exigé par la loi organique sur les lois de finances (LOLF).</i>	65
4.5.5	<i>"Tenir les deux bouts de la chaîne" en s'intéressant à l'évolution des territoires et à l'évolution des cohortes d'habitants de ces territoires.</i>	65
4.5.5.1	Organiser l'interface entre bases de données.	65
4.5.5.2	Un "suivi de cohorte" coûteux, mais nécessaire.	66

CONCLUSION.....67

ANNEXES

TABLE DES ILLUSTRATIONS :

Tableau 1 : La mobilisation des crédits "Etat" de droit commun (exercice 2003) identifiés par la mission (<u>à champs identiques</u> , pour les seuls services dont la déclinaison des crédits au niveau de la ZUS des quartiers Nord de Melun a pu être identifiée par la mission).....	10
Tableau 2 : Déclinaison, en valeur et en pourcentage, des crédits de chaque service aux niveaux infra départementaux, pour la ZUS de MELUN.	11
Tableau 3 : Déclinaison, en valeur et en pourcentage, des crédits de chaque service aux niveaux infra départementaux, pour la ZUS de SARTROUVILLE.	11
Tableau 4 : Déclinaison, en valeur et en pourcentage, des crédits de chaque service aux niveaux infra départementaux, pour la ZUS de VENISSIEUX.	12
Tableau 5 : Déclinaison, en valeur et en pourcentage, des crédits de droit commun de chaque service aux niveaux infra départementaux, pour la ZUS de MELUN.	13
Tableau 6 : Déclinaison, en valeur et en pourcentage, des crédits de droit commun de chaque service aux niveaux infra départementaux, pour la ZUS de Sartrouville.....	14
Tableau 7 : Déclinaison, en valeur et en pourcentage, des crédits de droit commun de chaque service aux niveaux infra départementaux, pour la ZUS de VENISSIEUX.....	14
Tableau 8 : Tableau récapitulatif du financement des actions culturelles 2001-2003 (Vénissieux)	16
Tableau 9 : Tableau récapitulatif du financement Etat des actions de soutien à l'initiative des habitants 2001-2003 (Vénissieux).....	17
Tableau 10 : L'évolution de la mobilisation des crédits de droit commun par la DDE (hors DSU) et le FASILD, en Seine-et-Marne, pour les années 2000 à 2003.....	17
Tableau 11 : L'évolution, en pourcentage, des crédits de droit commun engagés par les services d'Etat de Seine-et-Marne sur les villes en contrat de ville (<u>tous champs confondus et hors DSU pour la DDE</u>), par rapport à ces mêmes crédits engagés dans l'ensemble du département.....	18
Tableau 12 : Les crédits gérés par la DDTEFP des Yvelines (en K€). L'exemple de l'évolution des crédits engagés sur la commune de Sartrouville	18

INTRODUCTION ET PRESENTATION METHODOLOGIQUE

Par lettre du 21 mai 2004, figurant en annexe 1 du présent rapport, le ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale a chargé l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) d'effectuer une mission visant à apprécier le niveau de mobilisation des politiques de droit commun mises en œuvre par l'Etat dans certains quartiers faisant l'objet d'un contrat de ville et à analyser la manière dont l'Etat utilise cet instrument juridique.

Pour ce faire, la mission devait enquêter sur la mobilisation des crédits de l'Etat et la mise en œuvre des contrats de ville dans trois départements, et plus particulièrement sur les zones urbaines sensibles (ZUS) de SARTROUVILLE (Yvelines), VENISSIEUX (Rhône) et MELUN (Seine-et-Marne), afin d'en tirer des enseignements et de formuler des propositions visant respectivement :

- A assurer la complémentarité des politiques d'intervention de droit commun et de la politique de la ville.
- A simplifier les modes d'intervention de l'Etat en matière de développement social urbain territorialisé et rechercher de meilleure articulation avec les modes d'intervention de l'ANRU.

La mission a été conduite par mesdames et messieurs Maryse FOURCADE, Gildas LE COZ, Daniel LEJEUNE et Danielle VILCHIEN, membres de l'inspection générale des affaires sociales.

Elle a rencontré sur les trois sites définis, les personnes dont la liste figure en annexe 2, ainsi que des responsables d'administrations centrales ou de direction générale d'organismes nationaux dont les noms figurent dans cette même annexe.

Elle a adressé, aux administrations centrales et aux acteurs locaux, des questionnaires traitant du contenu et de la mise en œuvre des contrats de ville et visant à objectiver autant que possible la mobilisation respective des crédits de droit commun et des crédits spécifiques de la politique de la ville en faveur de la population des 3 ZUS observées.

Ces questionnaires visaient notamment à recueillir trois ensembles d'informations :

- Les instructions ou les orientations données par les autorités nationales aux responsables de leur réseau afin qu'ils apportent leur pleine contribution à la mise en œuvre de la politique de la ville, dans le cadre ou hors du cadre des contrats de ville, en particulier à l'aide des crédits qui leur sont confiés, ainsi que les systèmes d'information définis et les modalités de pilotage, de suivi et d'évaluation appliquées.
- Des éléments relatifs à la mobilisation des politiques de droit commun développées par l'Etat au bénéfice des zones urbaines sensibles sous revue, de description des territoires faisant l'objet de l'enquête, d'évaluation des contrats de ville en cours, et d'appréciation portant sur l'instrument « contrat de ville ».
- Des données chiffrées sur les crédits d'intervention de droit commun et les crédits spécifiques "ville" affectés en faveur de chaque ZUS, par rapport à ces crédits affectés à l'ensemble du département.

Sur ces bases, la mission s'est efforcée de traiter deux questions :

- Comment améliorer la mobilisation des crédits de droit commun ?
- Quel avenir envisager pour la technique des contrats de ville, notamment s'agissant du lien entre volet urbain et volet social ?

Les constats et réflexions de la mission s'articulent autour de 3 idées qui sous-tendent l'organisation du présent rapport, en particulier la quatrième partie qui traite des propositions :

- Les crédits de droit commun, comme les crédits spécifiques de la politique de la ville, sont inégalement mobilisés en faveur des ZUS sur les trois sites enquêtés.
- Ces difficultés de mobilisation des crédits trouvent leur explication principale dans un pilotage insuffisamment volontariste.
- Pour les contrats de ville observés, les actions conduites ne sont pas dépourvues d'effets, mais il est difficile d'en apprécier précisément l'impact réel.

Les propositions de la mission reposent sur l'idée que l'amélioration de la situation des quartiers vulnérables doit être prise en compte par toutes les politiques publiques qui peuvent y concourir et justifie une meilleure mobilisation de leurs moyens au service de cette priorité. Elles soulignent également que l'opportunité de dégager au bénéfice des ZUS des moyens supplémentaires dans le cadre d'une démarche partenariale et locale demeure, même si la procédure doit être aménagée, en cohérence avec d'autres réformes récentes.

En attirant l'attention sur les limites de constats et d'analyses effectués à partir de trois ZUS parmi les 756 existantes, la mission recommande de ne pas extrapoler les observations contenues dans les parties 1, 2.2., 2.3. et 3 du présent rapport.

1. Malgré un système d'information lacunaire, il ressort que la mobilisation - inégale - des crédits de droit commun en faveur des ZUS n'est pas à l'échelle des difficultés des quartiers.

La démarche de la mission a été guidée par deux idées directrices.

La mobilisation des moyens au bénéfice des habitants des ZUS est une exigence de droit commun, non conditionnée par l'existence d'un contrat de ville. En effet, quand bien même il n'existerait pas de contrat de ville, ni de cofinancement du fonds d'intervention pour la ville (FIV), les habitants de la ZUS ont droit, au même titre que les autres citoyens, aux prestations en espèces et en nature dispensées par les services publics sur l'ensemble du territoire.

Les responsables des services doivent donc avoir pour objectif, soit de leur consacrer davantage de moyens qu'aux autres territoires du département, soit, *a minima*, de leur garantir une part des moyens de droit commun proportionnelle au poids de la précarité observé sur les ZUS.

Pour mesurer le degré de mobilisation des crédits de droit commun, la mission a procédé à l'analyse des données quantitatives relatives aux ZUS et à l'évaluation des organisations mises en place par les divers services pour délivrer les prestations au bénéfice des publics des ZUS, au titre des contrats de ville et hors des contrats de ville.

La présente partie du rapport porte sur les données chiffrées. Les questions relatives à l'organisation et au pilotage sont traitées dans la partie suivante.

Malgré un système d'information lacunaire, la mission peut mettre en évidence que la mobilisation des crédits de droit commun en faveur des ZUS est inégale et dans l'ensemble insuffisante par rapport au poids relatif de la précarité dans les ZUS étudiées.

1.1 Un système d'information lacunaire.

1.1.1 Les données sur la situation économique et sociale des ZUS existent, mais elles ne sont pas toujours organisées pour servir de support au pilotage opérationnel.

1.1.1.1 Des données socio-économiques sur les ZUS sont disponibles et méritent d'être davantage exploitées.

Chaque préfecture, chaque service, dispose d'informations résultant des travaux effectués par les services ou par des organismes publics ou privés, réalisés le plus souvent dans le cadre des divers exercices de diagnostic et de planification auxquels la politique de la ville a donné lieu depuis sa création. La politique de la ville et les démarches de contractualisation associées ont eu l'avantage considérable de produire une connaissance de

plus en plus fine et opératoire des réalités territoriales. Toutefois rares sont les données par quartier, validées par les services compétents, permettant d'effectuer des comparaisons entre zones et de suivre des évolutions dans le temps.

Le site EXTRANET « SIGVILLE » de la délégation interministérielle à la ville (DIV) permet d'accéder à des informations statistiques déclinées au niveau des contrats de ville et des zones urbaines sensibles.

Au niveau national, l'Observatoire national zones urbaines sensibles¹ finalise son premier rapport annuel 2004 au Parlement. Ce rapport, qui fera l'objet d'une présentation par le ministre, fait le point sur la situation dans les ZUS.

Parmi le faible nombre d'études sur les politiques publiques conduites dans les ZUS, on notera les travaux de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) qui a publié en 2004 trois études concernant respectivement le recours des habitants des quartiers défavorisés à l'ANPE, les bénéficiaires des politiques de l'emploi dans les ZUS en 2002 (à partir des fichiers spécifiques à chacun des dispositifs étudiés, préalablement géocodés par l'intermédiaire de la DIV), les embauches en ZFU en 2002².

Enfin la mission souhaite mettre également en évidence deux documents propres à la région Rhône Alpes : les « *tableaux de bord des quartiers en Rhône Alpes*³ » et le rapport de l'observatoire territorial du contrat de ville de l'agglomération lyonnaise. Ces documents, réalisés par l'agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, présentent les caractéristiques économiques et sociales de chacune des ZUS de la région dans les domaines de la population, du logement, de la précarité, de l'emploi et du chômage, et de l'éducation. Pour chaque rubrique, ils comparent les chiffres du quartier avec ceux de la commune.

1.1.1.2 De nombreux services sont dans l'impossibilité de chiffrer les actions qu'ils effectuent dans les ZUS.

Tous les services sont en mesure de rendre compte des moyens dont ils disposent au titre d'un exercice budgétaire (crédits délégués s'agissant des directions déconcentrées de l'Etat ou du FASILD, budget d'action sociale voté par le conseil d'administration de la CAF, ou effectifs attribués et enveloppes de crédits/ prestations⁴ s'agissant des agences locales pour l'emploi [ALE] ...).

En revanche, tous ne sont pas en mesure de rendre compte avec précision de la part qu'ils ont consacrée aux habitants des quartiers.

¹ Créé par la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

² « Quand les habitants des quartiers défavorisés s'adressent à l'ANPE » (in « Premières synthèses », n° 07.1 de février 2004), « Les embauches en ZFU en 2002 » (in « Premières informations », n° 35.1 d'août 2004), « les bénéficiaires des politiques de l'emploi en ZUS en 2002 » (in « Premières informations », n° 35.2 d'août 2004).

³ Le titre donné à ce document indique le parti pris des auteurs de le mettre à disposition des responsables de la politique de la ville. Ils permettent de vérifier les écarts de situation entre les quartiers en ZUS et les autres parties du territoire de la commune ou du département. Ainsi le taux de chômage total des ZUS du territoire national est proche de 26%, alors qu'il est inférieur à 10% dans l'ensemble du pays.

⁴ Crédits destinés à acheter des prestations externes.

- Certains services disposent de ces informations.

Les directions départementales de l'équipement (DDE) identifient les opérations situées dans les ZUS et peuvent rendre compte avec précision de leur réalisation et de leur financement.

Les inspections académiques (IA) sont dans la même situation, s'agissant des collèges et des lycées situés dans les zones d'éducation prioritaires (ZEP).

Les CAF bénéficient quant à elles d'une convention signée avec l'INSEE au niveau régional, par laquelle elles fournissent à l'INSEE leurs données sur les allocataires de leurs prestations en échange de la mise à disposition d'un outil de traitement de données permettant de faire la correspondance entre une adresse (une rue), un îlot, et un IRIS (regroupement de rues réunissant un minimum de 2000 personnes). Grâce à cet outil les CAF interrogées ont pu transmettre à la mission le nombre d'allocataires de minima sociaux résidant sur les ZUS sous revue⁵.

- Pour les services qui ne disposent pas de ces données par quartiers, la mission a dû recourir à des estimations.

Les systèmes d'information budgétaire des directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) permettent d'identifier les communes où sont domiciliés les organismes - le plus souvent des associations - bénéficiaires des financements. Cette information exploitée par la mission ne permet pas d'identifier les quartiers où résident les personnes aidées par ces associations. L'utilisation de ces données comportait le risque de surestimer l'effort consenti en faveur de la ZUS, car une association domiciliée dans la commune n'agit pas forcément dans les ZUS de la commune, ou à l'inverse de le minimiser, certaines associations domiciliées hors de la commune intervenant dans la ZUS.

Les systèmes d'information des directions départementales du travail de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) ne permettent pas d'identifier le territoire de réalisation de la dépense, qu'il s'agisse d'un quartier ou d'une commune. Les DDTEFP interrogées ont donc dû procéder à des recherches manuelles pour estimer la part de leurs financements, soit comme pour les DDASS dans les communes de résidence des bénéficiaires, soit plus rarement dans les quartiers⁶.

Les systèmes d'information d'utilisation courante de l'ANPE relatifs aux services et prestations délivrés n'ont pas d'accès par adresse. L'ANPE peut préciser le nombre de demandeurs d'emploi inscrits dans une ALE, la nature des services proposés et les suites données aux interventions de l'ALE dans son ressort territorial qui – dans les sites enquêtés – est intercommunal⁷. Mais elle ne peut pas rendre compte des services et des prestations dont ont bénéficié les demandeurs résidant dans un quartier, en l'espèce dans une ZUS.

⁵ Dans la ligne souhaitée par la DIV et appliquée à l'emploi, la CAF recherche une compatibilité de son système avec l'INSEE.

⁶ De fait, les données obtenues par la mission sont – sauf exception mentionnée dans ce cas, calculées au niveau de la commune et non de la ZUS pour les DDASS comme pour les DDTEFP. Lorsque le service a pu descendre au niveau de la ZUS, il s'agit généralement d'une estimation (sauf certains comptages manuels, concernant notamment les actions de formation, réalisés à la demande de la mission).

⁷ Bien entendu, dans des grosses communes, le territoire de l'ALE peut être infra communal, mais sa correspondance avec le territoire d'une ZUS ne serait, en l'état actuel des choses, que fortuit.

En vertu d'un accord liant la DIV, l'INSEE et la direction générale de l'ANPE, les délégations départementales (DDA) et les directions régionales (DRA), peuvent bénéficier, avec un décalage de 18 mois, de statistiques sur le profil des demandeurs d'emploi résidant dans une ZUS. Par ailleurs, une DDA ou une DRA peut procéder à un traitement spécifique. A titre d'exemple, à la suite de la relance par le ministre de l'intérieur de la politique de sécurité ciblée sur 24 quartiers sensibles en mai 2004, une exploitation relativement fine a été effectuée par la DDA des Yvelines sur les ZUS du nord du département des Yvelines⁸.

C'est donc à la suite de travaux spécifiques demandés par la mission qu'ont été obtenues des données permettant de vérifier si les demandeurs d'emploi résidant dans les ZUS reçoivent leur part des services rendus par les ALE. Les résultats, très inégaux selon les ALE, sont présentés plus loin.

1.1.2 Le suivi des financements et des effectifs dédiés à la politique de la ville est insuffisant.

1.1.2.1 Il existe un outil de suivi des crédits gérés par la mission ville : POLIVIL.

La mission a pu repérer les crédits de droit commun apportés au financement des contrats de ville, soit parce que les services de la mission ville en tenaient la comptabilité, soit au prix d'une fastidieuse investigation des comptes des associations bénéficiaires ou de recherches manuelles effectuées à sa demande par les services.

Toutefois la mission a noté l'intérêt du système POLIVIL qui retrace par action et par contributeur les engagements et la réalisation des engagements. Cette application prend la forme d'un tableau adapté à la démarche programmation/suivi de chaque action réalisée, avec mention des contributions du FIV et, parfois, des budgets de droit commun additionnels. Une utilisation optimisée de cet outil permettrait de partager les tableaux de bord qu'il offre entre la préfecture (MIV) et les différents contributeurs au financement du contrat de ville (services de l'Etat *a minima*, voire autres partenaires). Le renseignement de ce système nécessite toutefois que le service financeur domicilie la dépense. Enfin, il ne saurait se substituer à la nécessité d'identifier et de suivre également les financements de droit commun, non liés au contrat de ville et non cofinancés par le FIV.

1.1.2.2 Il n'existe pas d'outil équivalent de suivi des crédits de droit commun consacrés aux ZUS.

Au niveau de chaque service déconcentré de l'Etat (à l'exception des DDE), aucun outil ni document de programmation ne recense les financements de droit commun consacrés aux ZUS du département. Cette situation est liée, nous l'avons vu, à l'absence d'ilotage statistique

⁸ Ces données font apparaître le nombre total de demandeurs d'emploi de catégorie 1 inscrits à l'ALE, habitant dans les ZUS, et leur part relative dans la commune. Elles permettent également de comparer le profil des demandeurs d'emploi de catégorie 1 des quartiers de la ZUS avec celui des demandeurs des autres quartiers de SARTROUVILLE, au regard de quelques critères : âge, sexe, niveau de formation et de qualification, part des allocataires du RMI ...Elles indiquent enfin le nombre de résidents de la ZUS auxquels l'ANPE a proposé des services. Ces données peuvent être comparées à celles qui concernent les demandeurs des autres quartiers.

des ZUS, résultant lui-même d'une absence de ciblage des actions dans les quartiers vulnérables, déficit de pilotage prenant sa source au niveau national (cf. partie 2).

Il existe pourtant des outils susceptibles de combler cette lacune rapidement. Le système « POLIVILLE » pourrait par exemple être adapté sans difficulté au suivi des financements de droit commun consacrés aux ZUS. Le tableau de bord utilisé actuellement par la DDE des Yvelines (cf. partie 2) offre également une synthèse satisfaisante de l'état de suivi des financements, de droit commun d'une part, spécifiques « ville » d'autre part.

1.1.2.3 Il n'y a pas de recensement des effectifs et moyens logistiques dédiés à la politique de la ville.

Parallèlement au suivi de l'ensemble des financements associés aux ZUS, un dispositif équivalent de suivi des moyens, en effectifs notamment, consacrés à ces territoires permettrait de dessiner une vue d'ensemble de l'effort des services de l'Etat.

1.1.2.4 Des évolutions sont en cours pour combler une partie des lacunes constatées par la mission.

Ainsi qu'il ressort d'une note du 15 septembre 2004 (DARES) en réponse à la mission : « la DARES ne dispose pas de système d'information permettant de recueillir directement l'information sur l'appartenance des bénéficiaires de politiques d'emploi et de formation aux quartiers prioritaires de la politique de la ville, en particulier aux zones urbaines sensibles. Le programme TRACE constitue cependant une exception : le bénéficiaire doit signaler lors de l'entrée en programme s'il habite en zone urbaine sensible ou non. Pour les autres dispositifs, le suivi des bénéficiaires de politiques d'emploi dans les quartiers relevant de la politique de la ville nécessite de recourir à un prestataire pour « géolocaliser » les bénéficiaires à partir des adresses disponibles dans les documents administratifs Cerfa.

A terme, il est envisagé que la localisation des quartiers prioritaires de la politique de la ville soit introduite dans les fichiers de politiques d'emploi et de formation par l'intermédiaire de l'INSEE. Une convention entre la DARES et l'Insee pour une codification systématique des fichiers de politiques d'emploi est en cours de préparation. Compte tenu de l'expertise de l'INSEE en la matière, la qualité des informations localisées devrait être sensiblement améliorée.

Pour les zones franches urbaines (ZFU), le suivi statistique s'opère, de façon plus traditionnelle, à partir de l'exploitation des documents administratifs. En effet, les entreprises implantées en ZFU qui désirent bénéficier de l'exonération correspondante remplissent un formulaire administratif dont un exemplaire est envoyé à la direction départementale de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP). Ces formulaires sont ensuite transmis à la DARES. Deux types de formulaires co-existent sur ce dispositif : le premier est celui des mouvements de main d'œuvre. Un deuxième formulaire est à remplir lors de toute nouvelle embauche. Pour les zones de redynamisation urbaine (ZRU), le système d'information est proche de celui des ZFU ».

1.2 Une affectation des crédits des services de l'Etat, inégale et dans l'ensemble insuffisante, au regard du poids relatif de la précarité observé dans les ZUS.

La mission a étudié le degré de mobilisation des crédits⁹, c'est à dire la part que les ZUS reçoivent des crédits disponibles dans le département. Elle a vérifié s'il n'existait pas une substitution des crédits spécifiques « ville » pour compenser un désengagement ou une insuffisance des crédits de droit commun. Elle a porté une appréciation sur l'évolution des crédits de droit commun pour vérifier si les dotations ne diminuaient pas, signe d'un « phénomène d'éviction », selon les termes de la lettre de mission.

Elle ne s'est pas interrogée sur la question de savoir si le niveau des crédits est adapté aux besoins de ces quartiers

En revanche elle a examiné, chaque fois que possible, l'effet des mesures prises au titre des contrats de ville.

Les constats de la mission exposés dans le présent rapport portent, conformément au mandat qui lui avait été donné, essentiellement sur les services de l'Etat et ses établissements relevant des ministères sociaux, et sur les DDE. L'annexe 5 reprend par ailleurs quelques informations sur des services de l'Etat et des organismes de protection sociale, peu ou pas évoqués dans le rapport.

La mission s'est efforcée d'évaluer l'indicateur de précarité dans les ZUS par rapport à l'ensemble du département au moyen de deux indicateurs¹⁰ : le nombre d'allocataires bénéficiaires du RMI et le nombre d'allocataires à bas revenus comparés aux chiffres correspondants pour l'ensemble du département. Elle en a déduit un « indicateur de précarité » qui correspond au poids relatif des personnes en situation de précarité dans la ZUS par rapport à l'ensemble du département, exprimé en pourcentage. L'objectif de ces estimations était de mesurer la part de crédits reçue par chaque ZUS analysée au regard du poids relatif de la précarité sur son territoire. Lorsqu'elle ne disposait pas des données nécessaires, la mission a utilisé des informations approchées.

S'agissant de la ZUS des quartiers Nord de Melun, cet indicateur est estimé à 4%. Il est estimé à 2,9% pour la ZUS de Sartrouville et à 3,3% pour Les Minguettes à Vénissieux.

Ces indicateurs sont à rapprocher de la part de la population de ces quartiers dans le département : elle est respectivement de 1,5% pour la ZUS de Melun, de moins de 1,1 % pour la ZUS de Sartrouville et de 1,3 % pour Les Minguettes.

⁹ **Avertissement** : Les données collationnées ne sont pas exhaustives. Elles n'ont pas toujours pu être déclinées à tous les niveaux souhaités. Il s'agit parfois d'estimations. Les tableaux présentés dans le rapport ne prennent pas toujours en compte l'effort global (crédits de droit commun et crédits "ville" des services).

¹⁰ Ces critères sont par exemple utilisés dans le rapport 2004 de l'observatoire territorial du contrat de ville de l'agglomération lyonnaise (p 12).

1.2.1 Une approche globale d'une zone : La ZUS des quartiers Nord de MELUN.

La mission n'a été en mesure d'effectuer un bilan d'ensemble que sur le site de MELUN.

Son analyse a porté sur les crédits de droit commun et les crédits spécifiques "ville" identifiés, et sur leur mobilisation déclinée, dans toute la mesure du possible, aux niveaux du département, de l'ensemble des villes de Seine-et-Marne en contrat de ville, du contrat de ville intercommunal de Dammarie-les-Lys, Le Mée et Melun, de la ZUS des quartiers Nord de Melun. Elle a considéré que les données consolidées étaient suffisamment fiables et représentatives pour en tirer les enseignements.

A l'issue de cette investigation, elle conclut que globalement, la mobilisation des crédits de l'Etat est proportionnelle au poids relatif de la précarité dans la ZUS des quartiers Nord, par rapport au département.

Alors qu'elle représente de l'ordre de 1,5% de la population du département et 4% des personnes en situation de précarité, la ZUS des quartiers Nord consomme de l'ordre de 3,4% des crédits de droit commun des services dans le département. Ce taux s'élève à 11% s'agissant des crédits spécifiques « ville¹¹ », ce qui conduit à une consommation globale des crédits de l'Etat de l'ordre de 4,8%. Bien entendu ce constat ne vaut pas pour tous les services.

La mobilisation des crédits de droit commun est inégale, parfois proportionnellement inférieure au poids de la précarité dans la ZUS, ainsi que le montre le tableau ci-dessous, dont les données sont à comparer avec l'indicateur de précarité estimé à 4% par la mission, selon la méthode de calcul exposée ci-dessus.

Il est à noter qu'avec un panel plus large de données, prenant également en compte l'allocation de parent isolé (API) et l'allocation pour adultes handicapés (AAH), ainsi que le nombre de chômeurs de longue durée, on obtient un indicateur de précarité de l'ordre de 4% à Melun, qui confirme l'indicateur calculé sur les seuls allocataires bénéficiaires du RMI et allocataires à bas revenus.

¹¹ La mission n'a considéré comme « crédits spécifiques Ville » que les crédits du FIV, gérés par les « missions ville ».

Tableau 1 : La mobilisation des crédits "Etat" de droit commun (exercice 2003) identifiés par la mission (à champs identiques, pour les seuls services dont la déclinaison des crédits au niveau de la ZUS des quartiers Nord de Melun a pu être identifiée par la mission)

TOTAL Etat (hors crédits spécifiques "Ville")	Montant total des crédits engagés dans le 77	Montants engagés sur la ZUS Quartiers Nord Melun	% crédits engagés sur ZUS Quartiers Nord Melun par rapport Total engagé
Sous total DDTEFP et CNASEA	45 786 567	1 337 576	2,9%
Environnement, Urbanisme et Logement (dont DSU ¹²)	25 554 884	1 027 466	4,0%
FASILD	1 303 209	160 797	12,3%
Jeunesse et sports	538 028	15 211	2,8%
Justice	96 500	4 860	5,0%
Ensemble des services considérés	74 515 930	2 567 713	3,4%

1.2.2 Une approche par services.

1.2.2.1 Les DDE et le FASILD consacrent une part de leurs crédits de droit commun égale voire supérieure à l'indicateur de précarité dans la ZUS.

Par le rôle moteur qu'elles exercent dans la politique d'aménagement du territoire, les DDE sont en prise directe avec les problématiques locales concernant l'urbanisme, le logement, l'infrastructure, le développement économique. La dégradation de l'urbanisme et de l'habitat étant un critère de classement en ZUS, les actions de la DDE sont résolument ciblées sur ces quartiers. C'est pourquoi elles mobilisent la majorité de leurs crédits « logement » sur les ZUS, effort renforcé dans le cadre de la politique de rénovation urbaine relancée par la loi du 1^{er} août 2003.

Quant au FASILD, sa mission spécifique d'intégration et de lutte contre les discriminations l'amène à consacrer aux ZUS plus de 90% de l'enveloppe de crédits allouée à ses délégations régionales (Soit 65 % de l'ensemble des crédits du FASILD).

Les tableaux ci-après rendent compte pour chacun des territoires analysés, de la déclinaison, en valeur et en pourcentage, des crédits de chaque service aux niveaux infra départementaux, lorsque les données communiquées à la mission ont permis cette identification (n.d. : non disponible). Il convient de retenir que le champ de déclinaison peut concerner, selon le cas, l'ensemble des villes en contrat de ville ou l'ensemble des ZUS du

¹² Hors Grands projets de renouvellement urbain, dont le poids financier est tel (de l'ordre de 20% de l'ensemble des crédits « Etat » de Seine-et-Marne analysés par la mission) qu'ils auraient été susceptibles de biaiser l'analyse de la part des crédits d'Etat affectés à la ZUS des quartiers Nord par rapport au département. C'est pourquoi, considérant que les grands projets de renouvellement urbain, qui ne bénéficient pas à Melun, ont été engagés en 2003 à hauteur de 18 912 816,79 € en faveur d'autres villes du département de Seine-et-Marne, la mission a estimé préférable de neutraliser cette masse financière dans ses calculs et d'apprécier la mobilisation des crédits de l'Etat à champs identiques entre les différents territoires du département.

département. Le pourcentage sera nettement plus important s'agissant de l'ensemble des villes en contrat de ville (mais moins significatif au regard de l'enquête de la mission), et dépendra aussi du poids démographique de ces villes dans le département. Les pourcentages indiqués se rapportent au total des crédits engagés sur l'ensemble du département.

Tableau 2 : Déclinaison, en valeur et en pourcentage, des crédits de chaque service aux niveaux infra départementaux, pour la ZUS de MELUN¹³.

Crédits engagés 2003, en millions d'euros	Montant total des crédits engagés dans le département	Montants engagés sur les communes en contrat ville	%	Montants engagés sur les ZUS des communes en contrat de ville	%	Montants engagés dans le périmètre du contrat de ville inter communal Dammarié, Le Mée, Melun	%	Montants engagés sur la ZUS Quartiers Nord Melun	%
DDE droit commun	23,6	11	47%	n.d.	n.d.	0,6	2,50%	0,4	1,70%
DSU Ile de France*	1,9	1,6	85%	n.d.	n.d.	0,8	42%	0,6	32,2%
FASILD	1,3	1,1	83,8%	n.d.	n.d.	0,27	20,7%	0,16	15%

* Crédits "Ville" gérés par la DDE

Ces données sont à comparer avec l'indicateur de précarité estimé à 4% par la mission.

Tableau 3 : Déclinaison, en valeur et en pourcentage, des crédits de chaque service aux niveaux infra départementaux, pour la ZUS de SARTROUVILLE.

Crédits engagés 2003, en millions d'euros	Montant total des crédits engagés sur le département	Montant engagé sur les villes en contrat de ville	%	Montant engagé sur l'ensemble des ZUS du dépt	%	Montant engagé sur la commune de Sartrouville	%	Montant engagé sur la ZUS de Sartrouville	%
DDE	37	17,8	48%	17,8	48%	0,2	0,50%	0,2	0,50%
FASILD	1,2	1,1	95%	1,1	95%	0,08	7,30%	0,08	7,30%

Ces données sont à comparer avec l'indicateur de précarité estimé à 2,9% par la mission.

¹³ Ce tableau illustre bien les difficultés d'interprétation qui donnent toute leur importance à l'explicitation des champs pris en considération. Ainsi, pour la DDE, le montant des crédits mobilisés sur la ZUS de Melun, hors DSU, de 410 957 € pour un total départemental de crédits identifiés par la mission de 23 638 605 € hors DSU, conduit à un taux de mobilisation des crédits de 1,7% en faveur de la ZUS. Mais, si l'on ne prend en considération que les crédits déclinés à la fois dans le département et dans la ZUS, ce taux s'élève à 3,6%. Si l'on y ajoute la dotation de solidarité urbaine (DSU), ce taux est porté à 4%.

Tableau 4 : Déclinaison, en valeur et en pourcentage, des crédits de chaque service aux niveaux infra départementaux, pour la ZUS de VENISSIEUX.

2003 (M€)	Montant total des crédits engagés sur le département	Montant engagé sur les villes en contrat de ville	%	Montant engagé sur l'ensemble des ZUS du département	%	Montant engagé sur la commune de Vénissieux	%	Montant engagé sur la ZUS de Vénissieux	%
DDE	25	11,1	44%	11,1	44%	4,3	17%	4,3	17%
FASILD	4,1	4,0	97%	4,0	97%	0,2	4,9%	0,2	4,9%

Ces données sont à comparer avec l'indicateur de précarité estimé à 3,3% par la mission.

Ainsi, ces services engagent de 45 à 95% de leurs crédits sur les ZUS de leur département. Pour les DDE, ce taux atteint même 75 à 80%, si l'on exclut du périmètre la construction de logements sociaux neufs, orientée principalement hors des ZUS. La part des crédits alloués à chaque ZUS étudiée se situe à un niveau égal ou supérieur à celui du taux de précarité observé sur la ZUS, à l'exception de l'effort consacré par la DDE des Yvelines à la ZUS de Sartrouville. La faiblesse surprenante de la part des crédits alloués en 2003 (0,2 M€ contre 4,2 M€ à Chanteloup-les-Vignes et 4,5 M€ à La-Verrière) résulte de particularités locales :

- report sur 2004 d'une opération de rénovation de 87 logements pour un montant de 280 K€
- absence d'outil de financement associé au contrat de ville (GPV, ORU) ; temps consacré en 2003 au montage du projet ANRU, prévoyant un remodelage de l'ensemble de la ZUS à partir de 2005,
- faiblesse du partenariat local.

1.2.2.2 DDASS, DDTEFP et DDJS consacrent une part de leurs crédits de droit commun inférieure à l'indicateur de précarité observé dans les ZUS.

Il convient de rappeler qu'aucun de ces services ne dispose de système d'information permettant de domicilier la dépense par quartier.

La mobilisation de ces services en faveur des ZUS étudiées apparaît toutefois inférieure (parfois très fortement) au poids de la précarité dans ces territoires.

Tableau 5 : Déclinaison, en valeur et en pourcentage, des crédits de droit commun de chaque service aux niveaux infra départementaux, pour la ZUS de MELUN¹⁴.

Crédits de droit commun engagés 2003, en millions d'euros	Montant total des crédits engagés dans le département	Montants engagés sur les communes en contrat ville	%	Montants engagés sur les ZUS des communes en contrat de ville	%	Montants engagés dans le périmètre du contrat de ville inter communal Dammarie, Le Mée, Melun	%	Montants engagés sur la ZUS Quartiers Nord Melun	%
DDASS	15,5 (5,3)*	7,0 (2,4)	45% (45,5%)	n.d.	n.d.	2,5 (0,6)	16,0% (12,4%)	n.d.	n.d.
DDTEFP plus CNASEA	45,8	n.d.		n.d.	n.d.	n.d.		1,3	2,90%
DDJS	0,5	0,4	80%	n.d.	n.d.	0,1	18%	0,015	2,80%

*Le chiffre entre parenthèses fait apparaître le montant total des crédits, hors crédits CHRS et CADA.

S'agissant de la DDJS de Seine-et-Marne, les données couvertes concernent les actions visant à favoriser le développement territorial (conseils consultatifs locaux, conseils départementaux de la jeunesse, projets éducatifs globaux, animateurs dans les zones difficiles, initiative défi jeunes, chantiers de jeune, structuration du maillage associatif). S'agissant des crédits de droit commun attribués aux associations, ceux-ci répondent plus à une logique de projet (citoyenneté, illettrisme, prévention, initiatives des jeunes) que de territoire. Ils ne sont donc pas intégrés dans ce tableau, même si l'on peut estimer à 70% le ratio de recouvrement par rapport à la géographie prioritaire. En tout état de cause, les données reprises dans le tableau ci-dessus confirment une mobilisation des crédits inférieure à l'indicateur de précarité estimé à 4% par la mission.

Par ailleurs, la mission a relevé que, s'agissant de la culture dont les crédits n'ont pas pu être déclinés au niveau de la ZUS, ils ne bénéficient qu'à hauteur de 0,80% à l'agglomération Dammarie, Le Mée, Melun qui correspond au périmètre du contrat de ville intercommunal.

¹⁴ Pour la DDASS, les chiffres et pourcentages entre parenthèses indiquent les crédits hors hébergement d'urgence et hébergement des demandeurs d'asile (CHRS et CHR réfugiés).

Tableau 6: Déclinaison, en valeur et en pourcentage, des crédits de chaque service aux niveaux infra départementaux, pour la ZUS de Sartrouville.

2003 (M€)	Montant total des crédits engagés sur le département	Montant Engagé sur les communes en contrat de ville	%	Montant engagé sur l'ensemble des ZUS du département	%	Montant engagé sur la commune de Sartrouville	%	Montant engagé sur la ZUS de Sartrouville	%
DDASS	35,8 (7,9)	8,7 (3,1)	24% (39%)	n.d.		1,1 (0,07)	3,1% (0,9%)	0,06	0,2% (0,8%)
DDTEFP	37	19	51%	n.d.		0,7	1,9%	0,4	0,1%
DDJS	1,93	0,2	10%	n.d.		_0,03	1,5%	0,02	1%

* Les chiffres entre parenthèses font apparaître le montant des crédits hors crédits CHRS, CADA, et CAT

La part des montants engagés sur la ZUS est à comparer avec l'indicateur de précarité estimé à 2,9% par la mission.

Tableau 7 : Déclinaison, en valeur et en pourcentage, des crédits de chaque service aux niveaux infra départementaux, pour la ZUS de VENISSIEUX.

2003 (M€)	Montant total des crédits engagés sur le département	Montant engagé sur les villes en contrat de ville	%	Montant engagé sur l'ensemble des ZUS du département	%	Montant engagé sur la commune de Vénissieux	%	Montant engagé sur la ZUS de Vénissieux	%
DDASS	39,7 (9,2)*	1,5	3,8% (16,3%)	n.d.		0,02	0% (1,3%)	< 0,020 n.d.	0% (<1,3%)
DDTEFP	n.d.	n.d.		n.d.		n.d.		n.d.	
DDJS**	2,1	0,4	19%	n.d.		0,06	2,8%	0,03	1,4%

* Pour la DDASS, les chiffres et pourcentages entre parenthèses indiquent les crédits hors hébergement d'urgence et hébergement des demandeurs d'asile (CHRS et CHR réfugiés).

** Pour la DDJS, les crédits relevés couvrent le titre IV (43-90-20) + CEL + FNDS.

La mission ne dispose pas de chiffres de la DDTEFP pour Vénissieux.

Ces données sont à comparer avec l'indicateur de précarité estimé à 3,3% par la mission.

Certes ces chiffres ne signifient pas à eux seuls que les habitants des ZUS ne bénéficient pas des actions diligentées par les opérateurs situés en dehors des communes ayant une ZUS, mais ils constituent un indice préoccupant.

1.2.2.3 S'agissant de l'ANPE, les résultats chiffrés sont trop peu nombreux pour permettre à la mission d'en tirer des enseignements applicables aux trois sites.

Les données de l'ALE de Melun, ne portent que sur les offres de services proposées.

Les demandeurs d'emploi de la ZUS des quartiers Nord de MELUN bénéficient plus souvent (49,9%) d'une proposition d'offre de service de niveau 2 (avec appui individualisé) que ceux de la commune (47,9%), de l'ensemble de l'ALE (48,2%) et de l'ensemble du département (48,2%), et moins souvent (32,8%) d'une proposition d'offre de service de niveau 1 (en libre accès) que ceux de la commune (34,3%), de l'ensemble de l'ALE (39,3%) et de l'ensemble du département (38,8%). Par contre, ils ne bénéficient pas d'un traitement plus favorable (11,4%) en matière de propositions d'offre de service de niveau 3 (accompagnement

renforcé) qui concerne respectivement 11,8 %, 11,6% et 13% des demandeurs d'emploi de la commune, de l'ALE et de l'ensemble du département¹⁵. L'hypothèse selon laquelle cette répartition des niveaux de service proposés correspond à la population de la ZUS, plutôt constituée de travailleurs précaires à bas revenus que de personnes en situation d'exclusion, peut être formulée.

Les données de l'ALE de Vénissieux ne portent que sur des actions d'accompagnement des demandeurs. Ils font apparaître que sur 446 accompagnements analysés en 2004, 63% ont bénéficié à des habitants des ZUS, à rapprocher de leur poids dans les fichiers, 56 % fin 2003.

Les données sont plus étoffées ont été obtenues pour l'ALE de Sartrouville. Les résultats ci-dessous doivent être rapprochés du poids des demandeurs de la ZUS de SARTROUVILLE dans le fichier des demandeurs d'emploi de l'ALE domiciliés dans la commune (environ 3600 demandeurs fin mai 2004), soit 37 %.

Sur 124 demandeurs de la commune ayant bénéficié d'une action d'accompagnement renforcé en 2003, 42 % sont domiciliés dans la ZUS. Sur les 33 demandeurs qui ont accédé à un emploi à la suite de ces actions, 57 % sont résidents de la ZUS¹⁶. Un sondage sur les actions de formation pour des femmes de bas niveau de qualification donne la même indication : sur 59 personnes de la commune près de 50 % sont domiciliées dans la ZUS¹⁷.

Sur 123 personnes résidant à Sartrouville ayant suivi un accompagnement social individualisé (ASI) effectué en 2003 et 2004 par l'une des trois associations auxquelles recourt l'agence locale, 43% résidaient dans la ZUS¹⁸.

Enfin sur 3651 dossiers de demandeurs de la commune analysés en mai 2004, la moyenne des mises en relation avec un employeur en vue d'une embauche est de 2,1 pour les 1359 résidents, contre 1,8 pour les autres¹⁹. Ce chiffre est cohérent avec les diagnostics effectués par les conseillers : 563 demandeurs résidents de la ZUS pouvaient accéder aux services de l'agence en libre accès (services de niveau 1) et 486 n'avaient besoin que d'un appui individualisé (service de niveau 2)²⁰. Il est regrettable que le système d'information actuel ne permette pas d'avoir connaissance du résultat de ces mises en relation à partir de l'adresse des demandeurs.

Ce bilan des actions des ALE dans les ZUS n'intègre pas les diverses formes de présence sur les ZUS. Ce point est traité infra.

¹⁵ Source : Traitement ANPE Melun à la demande de l'IGAS.

¹⁶ Source : Traitement effectué par la DDA Nord Yvelines sur 3552 dossiers 2003.

¹⁷ Source : Traitement spécifique effectué par l'ALE de SARTROUVILLE à la demande de l'IGAS.

¹⁸ Source : Traitement spécifique effectué par l'ALE de SARTROUVILLE à la demande de l'IGAS.

¹⁹ Source : Traitement effectué par la DDA Nord Yvelines.

²⁰ Source : idem.

1.3 A l'exception du phénomène observé sur la ZUS de Vénissieux, la mission n'a pas identifié d'effets patents de substitution des crédits spécifiques «ville», ni d'éviction massive et volontaire des crédits de droit commun.

1.3.1 Peu de substitution entre crédits "ville" et crédits de droit commun sur les ZUS de Melun et de Sartrouville

Sauf dans quelques cas où il peut être fait appel à des crédits "ville" pour remédier à des insuffisances de crédits de droit commun, les crédits "ville" sont généralement mobilisés sur des actions qui relèvent de la politique de la ville.

La mission a cependant relevé quelques actions largement financées par le FIV, alors qu'elles ne s'adressaient pas spécifiquement aux résidents des ZUS et ne les atteignaient que de manière subsidiaire :

- A Melun par exemple, des actions relevant du volet "accueil et information » ou « le point rencontre » pour faciliter l'exercice du droit de visite des parents et pour la prévention de conflits familiaux relèvent plutôt selon la mission des crédits de droit commun.
- Des dépenses d'hébergement d'urgence sociale ont pu être très exceptionnellement être financées par le FIV pour insuffisance de la ligne budgétaire concernée.
- A Sartrouville, le FIV a été le seul service de l'Etat à financer le fonds d'accès aux activités sportives et culturelles (FASC) permettant aux personnes démunies d'accéder à ces activités, pour un montant de 20 861 €. Pourtant seule la moitié environ des bénéficiaires de cette aide résidait sur la ZUS. De même, le lieu d'information et de sensibilisation à la santé, situé à la mission locale et financé en partie par le FIV, n'a bénéficié qu'à 8 jeunes de la ZUS sur 450 personnes touchées.

1.3.2 Des effets de substitution identifiés sur la ZUS de Vénissieux

Cet effet est particulièrement visible concernant le financement du volet culturel du contrat de ville, pour lequel la DRAC finance moins de 10% des actions, tandis que le FIV en prend en charge plus des deux tiers.

Tableau 8 : Tableau récapitulatif du financement des actions culturelles 2001-2003 (Vénissieux)

	Crédits FIV	DRAC	DDTEFP
Tous quartiers du CDV	187667	13695	66517
Max Barel	2500	0	0
Minguettes	31735	0	5945
Total	221 902	13 695	72 462

Source : Polivil

De même, pour le financement du premier volet du contrat de ville « développement de la citoyenneté et de la participation des habitants », seul le FASILD assure une véritable complémentarité de ses crédits avec ceux du FIV. La DDASS, la DDJS et la DDTEFP apparaissent très en retrait dans le cofinancement d'actions conjointes. Au sein du périmètre d'action de l'Etat, c'est donc principalement le FIV qui porte l'action sociale et le soutien à la

participation des habitants, cette dernière condition étant pourtant reconnue par l'ensemble des acteurs comme un facteur de réussite essentiel.

Tableau 9 : Tableau récapitulatif du financement Etat des actions de soutien à l'initiative des habitants 2001-2003 (Vénissieux)

€	Crédits FIV	DDTEFP	DDJS	DDASS	FAS
Tous quartiers du CDV	155091	10900	9573		59411
Max Barel	213015				74181
Minguettes	20578	23715	10417	4522	16778
Total	388 684	34 615	19 990		150 370

Source : Polivil

Pour autant que la mission ait pu en juger, compte tenu du retour d'information obtenu des services concernés, ce faible niveau de cofinancement ne semble pas avoir été compensé par une mobilisation significative des crédits de droit commun, hors contrat de ville, en faveur de la ZUS.

1.3.3 Pas de signe d'un phénomène d'éviction des crédits de droit commun.

La mission n'a été en mesure d'évaluer un éventuel désengagement des services sur la politique de la ville au fil du temps que dans le cas spécifique des crédits de droit commun mobilisés par la DDE et par le FASILD en Seine-et-Marne, pour lesquels elle disposait de séries cohérentes et déclinées à tous les niveaux infra départementaux souhaités, pour les années 2000 à 2003.

Le tableau ci-après rend compte des résultats.

Tableau 10 : L'évolution de la mobilisation des crédits de droit commun par la DDE (hors DSU) et le FASILD, en Seine-et-Marne, pour les années 2000 à 2003

Crédits de droit commun engagés 2003, en euros	Montant total des crédits engagés dans le département	Montants engagés sur les communes en contrat ville	%	Montants engagés dans le périmètre du contrat de ville inter communal Dammarie, Le Mée, Melun	%	Montants engagés sur la ZUS Quartiers Nord Melun	%
DDE 2000	10 078 320	3 341 361	33,2%	516 551	5,1%	n.d.	n.d.
DDE 2001	21 027 625	6 085 412	28,9%	397 874	1,9%	91 399	0,4%
DDE 2002	13 341 891	3 253 423	24,4%	637 023	4,8%	109 484	0,8%
DDE 2003	23 638 605	11 037 336	46,7%	635 955	2,7%	384 731	1,6%
FASILD 2000	2 057 549	857 083	41,7%	389 848	18,9%	188 918	9,2%
FASILD 2001	1 740 455	1 355 508	77,9%	391 667	22,5%	199 941	11,5%
FASILD 2002	1 759 031	1 461 448	83,1%	353 362	20,1%	200 447	11,4%
FASILD 2003	1 303 209	1 092 187	83,8%	269 711	20,7%	160 797	12,3%

Le tableau montre un accroissement de la part des crédits de droit commun mobilisés par ces deux services sur la ZUS de Melun, et d'une manière générale sur les communes en contrat de ville, avec un mouvement plus inégal s'agissant de l'ensemble des ZUS de l'agglomération melunaise.

Pour 2003, la baisse - en valeur absolue des crédits engagés dans le département par le FASILD est liée aux orientations nouvelles du gouvernement en faveur de l'intégration et à la nécessité de redéployer les financements notamment sur le contrat d'accueil et d'intégration. Elle n'entraîne pas une baisse de la part des crédits engagés dans les communes ayant un contrat de ville.

Le tableau suivant rend compte de l'évolution, en pourcentage, des crédits de droit commun engagés par les services de Seine-et-Marne sur les villes en contrat de ville, par rapport à ces mêmes crédits engagés dans l'ensemble du département.

Tableau 11 : L'évolution, en pourcentage, des crédits de droit commun engagés par les services d'Etat de Seine-et-Marne sur les villes en contrat de ville (tous champs confondus et hors DSU pour la DDE), par rapport à ces mêmes crédits engagés dans l'ensemble du département.

	DDE	FASILD	DDASS	DDTEFP	DDJS
	% ensemble villes en CV versus ensemble département	% ensemble villes en CV versus ensemble département	% ensemble villes en CV versus ensemble département	% ensemble villes en CV versus ensemble département	% ensemble villes en CV versus ensemble département
2000	33%	42%	21%	69%	80%
2001	29%	78%	49%	58%	80%
2002	24%	83%	53%	59%	80%
2003	47%	84%	47%	60%	80%

Ce tableau confirme globalement l'évolution relevée dans le tableau précédent, c'est à dire une croissance ou une relative stabilité de la part des crédits de droit commun engagés par les services de Seine-et-Marne sur les villes en contrat de ville, par rapport au montant des crédits engagés dans l'ensemble du département.

Au prix d'une recherche manuelle, la DDTEFP a pu réaliser, pour quatre types de mesures, une estimation de la répartition des crédits consommés dans le département dans la commune de SARTROUVILLE, sur trois exercices budgétaires, reprise dans les tableaux suivants.

Tableau 12 : Les crédits gérés par la DDTEFP des Yvelines (en K€). L'exemple de l'évolution des crédits engagés sur la commune de Sartrouville

	2001	2002	2003
CES	85,9	85,9	44,9
Emplois jeunes	304,9	304,9	350,3
TRACE	21,2	32,7	37,6
Mission locale	91	ND	89,4

Ce tableau indique une relative stabilité des niveaux d'intervention de l'Etat sur la commune de Sartrouville, à l'exception du cas particulier des CES soumis à des contraintes budgétaires fortes en 2003.

1.4 Les insuffisances observées sur les trois sites sont liées à des facteurs qui peuvent avoir un effet sur l'ensemble du territoire.

Au total, si on ne peut observer de véritable désengagement des services de l'Etat à l'égard de la politique en faveur des quartiers, il n'est pas excessif de qualifier d'insuffisants les montants de crédits observés, notamment en ce qui concerne la ZUS de Sartrouville.

La mission n'avance pas d'explication liée à une négligence ou à un défaut notoire d'implication des services sur le terrain, quelles que soient les différences constatables selon les sites, les services et les périodes.

Elle a cependant noté que les vacances de postes affectant souvent les acteurs de terrain (coordonnateur emploi formation), et la forte rotation des gestionnaires de ces politiques (chef de projet, sous-préfet à la ville, chargés de mission) réduit la capacité d'action des services et la continuité des politiques mises en œuvre, et perturbe le pilotage du contrat. Il arrive également que la fluctuation des priorités nationales déstabilise l'action des acteurs de terrain en faveur de la politique de la ville. Pour s'adapter par exemple à l'amélioration de l'emploi début 2000, le SPE a renforcé la collecte et le traitement des offres d'emploi et d'une certaine catégorie de formations, ce qui a pu diminuer son investissement dans le suivi des publics éloignés de l'emploi, évolution qui a touché plus particulièrement les quartiers de la politique de la ville

Mais ce sont les déficits dans le pilotage national et local, et par voie de conséquence dans l'organisation des services (cf. partie 2) qui sont apparus comme une explication majeure de ces insuffisances.

2. Des difficultés de mobilisation des moyens qui trouvent leur explication dans un pilotage insuffisamment volontariste.

2.1 Une faible lisibilité des orientations nationales, trop dispersées, voire non explicitées dans certains cas.

La mission n'a traité ici que des services des ministères sociaux. Elle n'a pas abordé la question de l'offre de soins, qui dépassait les possibilités d'une investigation efficace dans le délai imparti.

2.1.1 Les orientations définies par la DIV ne sont pas dépourvues d'une certaine ambiguïté.

La DIV affiche nettement sa volonté de mobiliser les crédits provenant de tous les ministères et de leurs établissements publics, au bénéfice d'interventions centrées sur les territoires de la politique de la ville, les crédits de la ville ne venant qu'en complément, le cas échéant et surtout pour permettre une intensification de l'action de l'Etat. Les circulaires du 3 août 2000 et du 4 avril 2002 relatives aux règles d'utilisation des crédits concourant à la mise en œuvre de la politique de la ville explicitent aux préfets la procédure à suivre pour atteindre cet objectif : inscrire régulièrement la question à l'ordre du jour de la réunion des chefs de services déconcentrés, mettre en place un suivi dont les résultats seront à intégrer dans l'évaluation des contrats de ville, déceler les éventuels effets de substitution entre les crédits spécifiques et les crédits de droit commun.

L'intention est claire mais elle est peu prise en compte par les administrations qui pourraient être concernées. Quelques raisons peuvent être avancées :

- Ces instructions sont signées uniquement par le ministère de la ville et le secrétariat d'Etat au budget. Or, s'agissant d'un sujet aussi transversal, elles auraient mérité d'être portées par le Premier ministre et en auraient eu plus de force.
- L'absence de réunion du comité interministériel des villes depuis plusieurs années et la place, un peu à part, de la délégation à la ville au sein du ministère ne facilitent pas, en outre, le rappel pédagogique nécessaire auprès des services d'administrations centrales.
- La nécessité de mobiliser les crédits de droit commun au bénéfice des habitants des ZUS sans condition de l'existence d'un contrat de ville n'est pas aussi explicite qu'il conviendrait.

Par ailleurs, le périmètre d'intervention n'est pas défini avec précision : la circulaire du 4 avril 2002 précitée demande une concentration de l'effort sur les communes en contrat de ville et sur celles d'entre elles qui sont confrontées aux difficultés les plus grandes. Il n'est pas mentionné d'agir uniquement pour les habitants des seules ZUS, néanmoins la volonté de privilégier « les quartiers en difficulté » apparaît à l'évocation de certains sujets (la présence des services publics, les délégués de l'Etat, la sécurité, l'intégration), il résulte de cette rédaction une certaine ambiguïté. Celle-ci n'est pas la conséquence d'une erreur de

terminologie, mais est liée à la volonté de permettre la prise en compte d'aires géographiques plus vastes que le quartier pour résoudre certains problèmes identifiés mais aussi de pouvoir couvrir des quartiers en difficulté bien que non classés en ZUS.

Les contrats de ville dans le cadre du contrat de plan Etat/Région 2000-2006, se déclinent en conventions territoriales qui s'appuient sur une géographie prioritaire de quartiers arrêtée contractuellement, notamment à partir d'un diagnostic qui a pris en compte les données du recensement général de la population 1999.

Cette ambiguïté pèse sur la mobilisation des services, complique le suivi des crédits et des moyens, ainsi que la mesure de l'impact des interventions. Les documents donnés à la mission IGAS portent souvent sur un champ géographique mal défini, souvent plus large que la ZUS, et ont dû être retraités pour isoler celle-ci. Cette souplesse laissée par le texte, qui a une justification, n'a pas incité les services à prendre la ZUS comme référence unique pour l'appréciation des mesures ville et à adapter leur système d'information en conséquence.

2.1.2 La politique de la ville n'apparaît pas comme une priorité des ministères sociaux.

2.1.2.1 L'absence de référence à la politique de la ville dans les DNO.

Le rappel de cet objectif transversal à diverses politiques publiques, et les conséquences à en tirer sur le plan budgétaire, devraient figurer dans les directives nationales d'orientation (DNO) adressées chaque année par le ministre à ses services.

Tel n'est pas le cas en ce qui concerne la DNO du secteur travail, emploi et formation professionnelle. En ce qui concerne la DNO du secteur sanitaire et social, l'une des fiches d'emploi des crédits fait référence à la politique de la ville pour rappeler l'opportunité de développer des actions de santé au profit des enfants et des jeunes (saturnisme, accès à la prévention, troubles du langage...). Cette mention apparaît pour la première fois en 2004 mais si l'intention est louable, elle reste bien limitée.

2.1.2.2 L'absence de fléchage des crédits de droit commun en faveur des territoires et des publics de la politique de la ville.

N'étant pas fléchés dans les DNO sur les territoires « ville » les crédits de droit commun ne le sont pas plus dans les instructions sectorielles données aux services déconcentrés par les administrations centrales, lesquelles justifient leur position par une approche différente des problèmes à traiter.

Ainsi, en termes de santé le point de vue épidémiologique amène à privilégier le niveau régional, et la population des territoires de la ville n'est pas prise en compte de manière spécifique, mais en raison de difficultés d'accès à la prévention ou aux soins. Les crédits d'intervention en santé publique peuvent servir au financement d'actions pour les ZUS, l'initiative en revenant aux services déconcentrés (un suivi en exécution budgétaire pourrait en être assuré dès cette année).

En matière d'action sociale, l'approche par publics, en fonctions de critères démographiques et socio-économiques, est prédominante. Il en résulte que même les actions phares telles que l'appui social individualisé sont présentées par des circulaires qui l'inscrivent dans une démarche territorialisée, mais sans jamais citer les ZUS.

Enfin les instructions relatives à l'emploi et à l'insertion visent un objectif double : prendre en charge les problèmes des personnes (critères « populations prioritaires » : non qualifiés, femmes, chômeurs de longue durée...) et organiser l'action des acteurs du SPE sur un territoire variable selon le dispositif.

Le niveau d'intervention est le plus souvent le bassin d'emploi.

Dans ce cadre les critères d'éligibilité des mesures sont importants : le fait de résider dans une ZUS ou un quartier en difficulté entre dans la définition des publics visés par quelques mesures : les contrats initiative emploi (CIE), les activités d'adultes -relais, le programme TRACE (trajet d'accès à l'emploi).

En outre, il est possible d'orienter vers les quartiers vulnérables les mesures qui ne sont pas destinées spécifiquement à ces territoires.

Ainsi les circulaires DGEFP qui organisent les campagnes annuelles pour l'action territoriale depuis 2000 (pour 2001) mentionnent régulièrement l'intérêt de mobiliser les SIFE collectifs dans les quartiers de la politique de la ville. A titre d'exemple, en 2005, 300 places sont réservées à des jeunes des quartiers pour faciliter leur accès à la fonction publique.

Par ailleurs il est prévu des aides au développement à l'emploi des zones de dynamisation urbaine et de revitalisation urbaine(ZRU) ainsi que des zones franches urbaines (ZFU). La DGEFP suit, au niveau de 2 de ses lignes budgétaires, les allègements de charges fiscales et sociales accordés aux entreprises en ZUF et en ZRU.

Les orientations définies au plan national entre l'Etat et les grands opérateurs que sont la CNAM et la CNAF, incitent les caisses à se montrer attentives aux zones les plus dépourvues en équipements et en services pour l'action sociale familiale définie au plan local, mais ne visent aucunement les territoires de la ville pour les actions de santé publique.

Enfin s'agissant de deux établissements publics nationaux concernés par la politique de la ville, à savoir l'ANPE et le FASILD, l'examen des documents réalisés par leurs directions générales à la demande de la mission fait apparaître que la situation des habitants des quartiers et les problèmes qu'ils rencontrent font l'objet d'instructions claires.

Ainsi l'ANPE fait état de la possibilité d'installer des équipes emploi insertion dans les zones urbaines sensibles, de la priorité à accorder à la lutte contre les discriminations raciales à l'embauche et d'avantages matériels spécifiques aux agents exerçant en ZUS.

Le FASILD, en accord avec la DPM, a donné des instructions précises à ses délégations régionales pour être parie prenante aux contrats de ville, à certaines conditions et dans le cadre d'une géographie prioritaire propre à l'établissement. Il intervient en outre sur un projet territorial qui ne se limite pas nécessairement aux quartiers.

Mais les ZUS ne constituent pas en elles-mêmes une zone prioritaire, ni une catégorie d'action de ces deux opérateurs qui privilégient la prise en compte de la situation des individus

Enfin la mission a retrouvé une circulaire commune DGEFP/DAS/DIRMI/DIJ/DG ANPE/DG AFPA du mois de mai 1999²¹. Rédigé avec la collaboration de la DIV, ce texte engageait les services territoriaux à coordonner leurs diagnostics et leurs plans d'actions, au niveau régional, départemental et infra départemental afin d'articuler dans une démarche unique les approches spécialisées et les politiques publiques dont les différents services sont porteurs. Cette démarche initiée dans la période de mise en place de la dernière génération de contrats de ville aurait pu avoir pour effet la réalisation de diagnostics et de plans sur le territoire des ZUS. Faute de continuité dans la démarche des administrations centrales cette perspective n'a pas été atteinte. A part les formations des acteurs, les dispositions prévues sont restées lettre morte. La circulaire annuelle de programmation pour 2001²² mentionne toutefois que les priorités nationales doivent intégrer les préoccupations de la politique de la ville en directions des quartiers en difficulté.

La circulaire pour 2004 rappelle en annexe l'intérêt d'utilisation des SIFE collectifs pour les habitants des quartiers mais ne reprend pas l'idée d'un ciblage de ces quartiers.

2.1.2.3 A l'exception des programmes de la mission "Ville et logement" la mise en œuvre de la LOLF n'a pas toujours conduit à placer la participation à la politique de la ville parmi les objectifs des actions financées par l'Etat en 2005.

La déclinaison budgétaire définie par la loi organique relative aux lois de finance (LOLF) en missions, programmes et actions, telle qu'elle se présente dans les projets 2005, ne définit pas toujours des actions, ni des objectifs et des indicateurs, en matière de politique de la ville.

Seuls deux programmes de la mission « Ville et logement », l'un portant sur la rénovation urbaine, l'autre sur l'équité sociale et territoriale, considèrent les ZUS et leurs habitants comme des objectifs. Le programme « Equité sociale et territoriale et soutien » rappelle l'association nécessaire à sa mise en œuvre des plusieurs administrations, du SPE, du FASILD, des collectivités locales et de l'Union européenne.

Une mission du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) concernant le budget de la justice a relevé que « *le projet de budget du ministère de la Justice, pour 2005, ne met en évidence, dans aucun programme, les actions consacrées à la politique de la ville. L'absence de lisibilité sur ce point ne facilitera pas la définition d'objectifs et d'indicateurs cohérents avec ceux du programme correspondant du ministère de la ville, ni également avec ceux des autres ministères qui concourent à la mise en œuvre de cette politique*²³ ».

²¹ Circulaire DGEFP 99/24 du 26 mai 1999. Mise en œuvre territoriale des politiques de lutte contre le chômage de longue durée et de lutte contre les exclusions et pour l'insertion vers l'emploi des personnes en difficulté.

²² Circulaire DGEFP 2000-21 du 29 septembre 2000 sur l'action territoriale en 2001.

²³ Dans son avis du 10 septembre 2004, le CIAP estime que "*la concertation avec le METCS [ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale], dont le ministère indique dans sa lettre en réponse qu'elle a été engagée et sera poursuivie, constitue une priorité afin de préciser la contribution du programme à la politique de la ville et la participation du SADJPV [service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville] à l'élaboration du futur document de politique transversale « Ville »*".

La mise en œuvre de la LOLF exige donc qu'une attention particulière soit portée aux politiques transversales telles que la politique de la ville, pour lesquelles l'élaboration de documents de politique transversale (DPT) ne suffira pas toujours à assurer une effectivité et une visibilité suffisante de la politique conduite au niveau de chaque ministère.

2.2 Au niveau régional, il n'existe aucun document susceptible de structurer l'action des services de l'Etat dans le domaine de la politique de la ville.

L'annexe 4 du présent rapport illustre par des exemples concrets, observés par la mission dans l'un ou l'autre des 3 sites sur lesquels elle a mené son enquête les enseignements suivants qu'elle tire de ses investigations, quant à l'articulation entre les divers instruments de programmation de l'Etat et des collectivités territoriales.

2.2.1 Les PASER et les PASED ne sont pas apparus comme des documents structurants pour la politique de la ville.

Sauf dans les Yvelines, où le DDTEFP a souligné par écrit que l'action sur les zones sensibles constitue l'une des orientations, tant du PASER que du PASED 78 actuellement en cours d'élaboration, ces documents n'ont guère été évoqués dans les réponses aux questionnaires de la mission, ni à travers les entretiens qu'elle a conduits.

2.2.2 Les contrats de plan Etat/région (CPER) sont des documents importants, mais dont l'impact n'est pas suffisamment visible.

Les investigations de la mission sur les sites objets de son enquête lui ont permis d'identifier les priorités de la contractualisation Etat/Région au regard de la politique de la ville et une articulation de principe entre CPER et contrat de ville, mais une perception qui reste faible de cette articulation. Les services (DDTEFP notamment) estiment ne pas avoir une vision suffisante, d'une part des orientations stratégiques et des règles du jeu financières définies par le conseil régional, alors qu'il s'agit d'un acteur incontournable de l'insertion des jeunes et de la formation initiale et professionnelle, d'autre part des montants financiers des interventions du conseil régional au niveau infra départemental (notamment des ZUS), qu'il s'agisse du programme régional de formation ou des actions d'initiative locale qu'il finance, et de leur impact.

Par ailleurs, la mise en œuvre de financements croisés par le conseil régional, le conseil général, la DDTEFP, l'ANPE et les ASSEDIC, se heurtent à des calendriers de programmation et à des règles différents, ce qui appelle, à défaut d'une harmonisation, une définition très en amont des cahiers des charges respectifs des appels à projets de ces organismes, ce qui suppose s'agissant de l'Etat, une visibilité pluriannuelle des dispositifs qu'il gère et des crédits mobilisables.

2.2.3 Les Régions disposent par ailleurs de leurs propres outils de contractualisation, qui ne s'articulent que partiellement avec les contrats de ville.

Elles interviennent par conventions avec les communes ou groupement de communes en contrat de ville au bénéfice des quartiers prioritaires mais aussi pour d'autres sites ayant des caractéristiques similaires, au niveau de l'investissement et du fonctionnement.

A titre d'exemple, la région Ile-de-France a inscrit son intervention dans le cadre de la géographie prioritaire retenue par le contrat de plan Etat/Région, mais a défini, à l'intérieur de ce cadre, ses propres territoires prioritaires dont Melun ne fait pas partie, du moins pour l'aide à l'investissement.

En termes de fonctionnement, elle soutient des projets bien identifiés par le contrat de ville et accorde, si la ville comporte plus de 10 000 habitants, une dotation globale de fonctionnement dont elle dispose librement. Melun l'a affectée en partie aux dépenses engagées pour la ZUS.

Les interventions de la Région ne sont donc que partiellement adossées à celles de l'Etat, ce qui accentue le problème de la lisibilité d'ensemble du dispositif.

2.3 Au niveau départemental, il existe un déficit de pilotage, tant pour l'utilisation des crédits de droit commun que pour celle des crédits spécifiques "Ville".

2.3.1 Pour les crédits de droit commun, les systèmes de pilotage mis en place sont inégalement adaptés à une action volontariste sur les ZUS.

2.3.1.1 Le niveau de mobilisation des crédits des services de l'Etat n'est pas déterminé dans le cadre d'une procédure arrêtée et pilotée par le préfet.

Au niveau des préfets, il n'existe pas de procédure formalisée visant à ce qu'une juste part des moyens de droit commun des services départementaux de l'Etat soit dirigée vers les zones prioritaires, que ce soit dans l'intention de garantir l'égalité de traitement de ces territoires, ou dans l'optique d'un traitement préférentiel. Les préfets et leurs collaborateurs sont le plus souvent peu informés dans le détail du contenu et de l'intérêt concret des mesures gérées par les chefs de services déconcentrés qui peuvent être mobilisées au bénéfice des ZUS. Ne se donnant pas les moyens de connaître les leviers d'action à leur disposition, ils ne sont pas en situation de stimuler les services pour diriger leurs actions vers les territoires prioritaires.

Or, la plupart des services ne semblent pas naturellement enclins à entreprendre des actions sur des quartiers de la politique de la ville, quand bien même leurs publics cibles habiteraient majoritairement ces territoires, ou à entreprendre des actions allant au-devant des publics les plus éloignés des services publics

2.3.1.2 *Dépourvus de consignes explicites, les services déconcentrés de l'Etat et les organismes associés ne pilotent pas non plus leurs interventions vers les ZUS.*

La mission a observé des situations contrastées en matière de territorialisation. Certains services de l'Etat, par exemple les DDASS, ne disposent pas (dans le cadre de leurs contraintes actuelles) des effectifs leur permettant d'être très présents dans les instances locales de la territorialisation de la lutte contre le chômage de longue durée et contre l'exclusion, et dans celles de la politique de la ville. D'autres, comme les DDTEFP, sont mieux dotés en effectifs spécialisés et traditionnellement impliqués dans des démarches territorialisées. Ces différences se retrouvent au niveau des collectivités territoriales, dont les compétences juridiques et l'organisation induisent des différences importantes de niveaux de territorialisation. Par exemple, l'approche des services de proximité de la commune sans comparaison avec celle de la communauté d'agglomération, du conseil général ou du conseil général.

Ces différences sont également importantes en termes de zonages et de calendriers, ou de conception des dispositifs d'intervention mobilisables – Ils plus ou moins nettement ciblés sur différents publics, et plus ou moins bien articulés avec le contrat de plan Etat/Région et/ou les contrats de ville. La mission est bien consciente que l'unicité des publics prioritaires, des zonages et des calendriers des actions est un objectif sans doute difficile à atteindre. Encore faut-il tendre à s'en rapprocher le plus possible et rechercher les synergies, par exemple en considérant que les publics cibles de la lutte contre le chômage de longue durée et contre l'exclusion constituent une priorité des ministères sociaux, elle-même devant être déclinée territorialement dans le sous-ensemble des territoires de la globalisation (qui correspondent à une ou plusieurs ALE) et le sous-ensemble des ZUS et des ZFU.

Enfin, le système de pilotage interne aux services, ou commun à plusieurs services (SPE) est conçu de manière plus ou moins propice à la prise en compte prioritaire des quartiers délimités en ZUS.

Pour apprécier les systèmes de pilotage en vigueur, la mission a examiné la plupart des services concernés par la politique de la ville à l'aune de plusieurs critères :

- méthodes de programmation des actions adoptées (technique et niveau territorial d'action),
 - indicateurs d'évaluation utilisés,
 - organisation mise en place (notamment implantation dans la ZUS),
 - analyse des problèmes des quartiers effectuée,
 - adaptation des réponses du service aux spécificités mises en évidence.
- Le champ du sanitaire, du social, de l'emploi et de la cohésion sociale.

❖ Le service public de l'emploi.

Sur la base d'une instance de pilotage nationale (DGEFP, DG-ANPE, DG-AFPA), le service public de l'emploi, animé par les services déconcentrés de l'Etat au sein du SPE régional et départemental, procède à une programmation territorialisée des mesures faisant l'objet d'un financement globalisé (contrats aidés marchands ou non marchands et actions de formation pour les demandeurs d'emploi). Cette programmation est effectuée, à l'échelle régionale, déclinée par département, puis par zone infra départementale, la zone d'activités

des ALE constituant la trame des comités locaux pour l'emploi en charge de la mise en œuvre de la territorialisation de la lutte contre le chômage de longue durée et contre l'exclusion, ou comités locaux d'insertion s'agissant du RMI. Mais il n'existe pas de programmation à l'échelle du territoire des ZUS, aucune orientation nationale ne le prévoyant.

Grâce à ce pilotage, qui s'appuie sur un dispositif de gestion par objectifs négociés tous les ans entre l'échelon central et l'échelon régional du SPE, chaque composante s'engage sur un niveau de résultats.

Les plans locaux d'actions qui en découlent font l'objet d'un suivi mensuel par tableau de bord ; les informations ainsi données sont analysées et permettent de vérifier régulièrement l'état d'avancement des programmes et de faire des réajustements des objectifs et des dotations budgétaires si nécessaire.

Il s'agit là d'une vraie méthode de pilotage, qui ne s'applique pas aujourd'hui à un objectif « quartiers », les cibles étant des catégories de publics définies en fonction de leur situation par rapport à l'emploi (chômeurs de longue durée, personnes en situation de fragilité du fait de leur âge, de leur sexe ou de leur qualification), mais qui pourrait être adaptée à une démarche axée sur les ZUS.

❖ Les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Sans que cela concerne exclusivement des mesures citées ci-dessus les DDTEFP peuvent être présentes dans la procédure d'application contrats de ville et dans les « programmations » de financement conjointes avec le FIV, sous l'égide du sous préfet à la ville. Mais l'essentiel de leur intervention est attendu de financements de droit commun dont elles disposent, notamment au sein du SPE, sans référence particulière au contrat de ville et sans appel aux financements du FIV.

Ayant notamment pour public cible les demandeurs d'emploi de longue durée, elles se mobilisent de fait en faveur de la population des quartiers mais sans l'identifier en tant que telle (cf. le public des mesures SIFE, CIFE, CES, et des chantiers d'insertion...).

D'ailleurs, elles ne sont pas encore équipées pour identifier les crédits mobilisés dans les ZUS, ni les publics bénéficiaires des mesures emploi/formation dans les quartiers, ni l'impact des dispositifs qu'elles animent sur la situation des populations des quartiers ou le développement de l'emploi dans les ZUS.

Au-delà de leurs financements, dans leur rôle de pilote du SPE, les DDTEFP rencontrées ne parviennent pas encore toujours à organiser l'action en deçà du territoire départemental, en s'appuyant sur les coordonnateurs emploi formation (CEF), lesquels travaillent en liaison étroite avec les agences locales pour l'emploi, les missions locales, les PLIE ou les commissions d'insertion du dispositif RMI.

Il est vrai que dans les régions urbanisées comme l'Ile de France ou Rhône Alpes, l'animation de la territorialisation infra départementale nécessite un travail considérable. Le CEF en charge de VENISSIEUX suit un secteur peuplé de près de 600 000 habitants sur lequel agissent 8 ALE, 6 missions locales, 6 équipes d'insertion RMI.

Les DDTEFP apportent surtout leur expertise dans tous les stades d'élaboration des contrats de ville, des plans locaux pour l'emploi, de la création de ZFU et du volet social des dossiers ANRU, ce qui les positionne dans le rôle qui est attendu d'elles doivent jouer dans la politique de la ville.

❖ L'agence nationale pour l'emploi.

Le même constat peut être fait à propos de la territorialisation des autres composantes du service public de l'emploi : l'ANPE en particulier a un zonage infra départemental, basé sur le bassin d'emploi. Il n'existe pas d'unité autonome n'ayant en charge qu'une ZUS.

L'ANPE n'est pas signataire des contrats de ville. C'est un opérateur en contact direct avec les usagers, employeurs ou actifs, pourvus d'un emploi ou pas.

S'agissant d'un opérateur proposant des services à des publics dont un grand nombre sont en difficulté, le premier objectif doit être l'accessibilité par la proximité et par l'adaptation de ses prestations.

Dans les conditions actuelles de couverture du territoire par les ALE, la première condition n'est qu'imparfaitement satisfaite. La présence de proximité peut être assurée, soit par un point opérationnel (comme à ST FONDS), soit par une équipe emploi insertion (EEI), soit par des intervenants comme le PLIE (cas de la ZUS des Minguettes), soit par un agent mis à disposition d'une mission locale (ZUS de Melun), soit par conventionnement avec une association compétente en matière d'emploi et d'insertion (SARTROUVILLE). Ces diverses formules coexistent dans des conditions plus ou moins satisfaisantes selon les sites. Ce problème est très important, compte tenu des réticences de la population des ZUS à se déplacer, souvent dues à des difficultés objectives de transport.

La mission estime qu'une expertise serait utile sur la pertinence et la faisabilité d'un réseau de proximité qui permettrait à l'ANPE d'être plus présente dans les quartiers, à effectif global constant et sous condition de renforts ciblés.

La seconde condition - adaptation des prestations - n'est pas non plus totalement réalisée, bien que l'ANPE ait mis en place une offre de service différenciée selon l'autonomie des demandeurs d'emploi et qu'elle ait recours à des techniques de programmation et de pilotage par objectif à l'échelle infra départementale. Il en est ainsi par exemple du « *plan de progrès local* » ou du « *schéma de délivrance des services* » réalisés chaque année par les ALE. La mission a constaté que les documents de l'ALE prévoient bien des plans d'action correspondant aux problèmes d'insertion auxquels sont particulièrement confrontés les habitants des ZUS, mais ces plans d'action sont centrés sur les « problèmes des personnes » et ne font pas de la ZUS une cible prioritaire en tant que telle, comme indiqué ci-dessus.

Enfin l'organisation actuelle des équipes n'est pas de nature à faciliter le ciblage sur ces zones.

Les équipes des ALE sont spécialisées dans quelques secteurs professionnels - par exemple la métallurgie ou l'hôtellerie - s'agissant des relations avec les employeurs et, sur un bassin ou un sous-ensemble de bassin d'emploi, s'agissant des demandeurs d'emploi. Les ALE doivent donc concilier professionnalisation des équipes, traitement individualisé des demandes quel que soit le domicile du demandeur et action territoriale par quartier. Une

réflexion de l'ANPE serait souhaitable sur la manière dont, dans la pratique actuelle ces principes d'organisation sont combinés, sur les difficultés qu'elle rencontre s'agissant des ZUS, et sur les moyens à mettre en œuvre pour les surmonter à effectifs constants.

Le bassin d'emploi est le cadre territorial de référence pour le SPE, cette option prise depuis quelques années est confirmée par le projet de loi relatif à la cohésion sociale, mais les systèmes de pilotage dont il dispose pourrait lui permettre de cibler davantage les ZUS si cet investissement particulier lui était demandé. D'ailleurs, quelques actions spécifiques sont déjà organisées dans cette voie (exemple des préparations aux concours d'entrée dans les écoles d'aide-soignant). L'adaptation de l'organisation actuelle et de l'implantation des équipes mériterait, comme mentionné ci-dessus, une étude particulière, surtout pour l'ANPE en tant qu'elle est l'opérateur en contact avec les usagers.

❖ Les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS).

Les DDASS interviennent dans le cadre du contrat de ville en qualité d'experts auprès des sous préfets ville et comme financeurs, accordant des subventions aux associations qui se positionnent sur des interventions correspondant aux priorités de la DDASS ou retenues par le CTRI.

Les DDASS ne sont pas à ce jour organisées pour cibler particulièrement leurs interventions sur les territoires de la politique de la ville. Elles estiment avoir une vocation généraliste les amenant à s'intéresser à toute la population, et particulièrement aux plus défavorisés. Un correspondant ville est désigné pour être l'interface entre le service et la mission ville, mais les autres agents ne sont pas mobilisés géographiquement sur les sites en contrat de ville.

Les actions des DDASS font l'objet d'une programmation annuelle. Certains dispositifs comme les fonds d'urgence sont répartis entre instances compétentes sur des territoires infra départementaux. Mais il n'existe pas de « fléchage » de zones comme les ZUS. La répartition géographique des actions dépend de la zone d'activité des associations porteuses de projets. Si ces dernières n'agissent pas dans les ZUS, les DDASS, qui ne disposent pas de chargés de mission territorialisés, ont peu de moyens de les y conduire et, pour certaines n'ont pas actuellement cette préoccupation.

Des initiatives commencent à être prises cependant en faveur d'une organisation infra départementale mais sous la pression d'autres politiques : ainsi la DDASS de Seine-et-Marne vient de définir cinq secteurs correspondant aux unités sociales du département à la suite de ses travaux sur l'urgence sociale.

Comme l'a souligné un récent rapport de l'IGAS²⁴, il convient d'intégrer la question de la capacité d'action des directions régionales et départementales à l'échelle infra départementale dans la réflexion en cours concernant l'organisation des échelons régionaux et départementaux des services déconcentrés de l'action sanitaire et sociale. La situation actuelle n'est pas satisfaisante.

²⁴ Rapport relatif à l'évolution des services déconcentrés du ministère des affaires sociales (DRASS DDASS) IGAS 2003. Le rapport examine en particulier l'impact des réformes récentes, notamment la réforme territoriale de l'Etat, sur l'évolution des services.

❖ Le FASILD.

Etablissement public à caractère national, doté d'un conseil d'administration associant les organisations syndicales, le secteur associatif, des personnalités qualifiées et l'administration, le FASILD a une spécificité incontestable. Il s'est traditionnellement impliqué dans la politique de la ville où son public est largement représenté mais il s'est doté d'une approche stratégique des problèmes d'intégration et de lutte contre les discriminations dans les territoires sensibles qui lui est propre. Il a par ailleurs défini ses critères d'appréciation des situations locales déterminant ses priorités d'intervention.

Il subordonne à des conditions très précises son engagement dans les contrats de ville actuels, souhaitant que les problèmes d'intégration et de discrimination soient bien identifiés et traités de façon transversale aux divers axes d'action. Ces conditions étant satisfaites, il a signé le contrat de ville de Melun qu'il ne considérait pas cependant comme très prioritaire. Dans le cas contraire comme à SARTROUVILLE il ne signe pas le contrat.

Les délégations régionales de l'établissement sont tenues de respecter ces orientations, au sein de chacune d'entre elles des chargés de mission suivent les contrats de ville par département.

Les crédits du FASILD ne sont pas affectés sur des territoires mais sur de grandes orientations en faveur des populations immigrées ou vers la société d'accueil mais, de fait, 70 % de ses moyens sont consommés pour les quartiers. Ce constat entraîne une certaine confusion, –chez les acteurs locaux qui estiment quasiment de droit l'intervention du financement FASILD pour des actions en ZUS alors que l'établissement affirme être un partenaire de la politique de la ville mais non contraint par sa géographie. Il affiche son autonomie en choisissant ses opérateurs, en prenant les décisions seul en cas de retard de programmation de la campagne « ville », en restant en retrait de certaines programmations pour des raisons d'opportunité, en choisissant de participer ou non aux instances du contrat de ville.

Ainsi, l'établissement est doté d'un système de pilotage très ferme et centralisé, d'une programmation annuelle dans le cadre d'un plan d'actions pluriannuel et procède à des évaluations thématiques régulières mais il poursuit des objectifs qui lui sont propres et qui le conduisent à cibler ses interventions au-delà des seuls quartiers, estimant nécessaire d'agir par exemple sur l'ensemble de la société en matière de lutte contre les discriminations.

Il est en partie dépendant pour la mise en œuvre de son programme des porteurs de projets qui le sollicitent et qui peuvent intervenir sur un public hors quartier et dans une perspective non conforme à ses options. C'est moins vrai toutefois aujourd'hui qu'hier, pour diverses raisons : non-reconduction automatique des subventions, audit fréquent des associations, part grandissante des procédures de marché public, et enfin travail partenarial avec les associations de terrain, orientations et contrôle plus étroit des actions par l'Etat.

➤ L'éducation et l'équipement.

Education nationale et DDE ont en commun d'être fortement structurées autour d'une programmation annuelle de l'utilisation de leurs moyens et de travailler à une échelle infra départementale qui n'est pas la ZUS mais un zonage proche. Par ailleurs les opérations

qu'elles conduisent sont par nature forcément ciblées avec précision avant d'être lancées et sont identifiées par leur adresse.

Par leurs actions, elles ont une bonne connaissance des problèmes des territoires et apportent ainsi une analyse appréciée pour la politique de la ville.

a) Les services de l'Education nationale.

En matière de temps scolaire, l'Education nationale travaille depuis longtemps en prenant en compte des territoires prioritaires eu égard à leurs difficultés. Elle pratique une discrimination positive en faveur des zones dites d'éducation prioritaires (ZEP) qu'elle dote de postes supplémentaires d'enseignants, de conseillers pédagogiques, de personnels de surveillance. L'inspection académique peut, en sus, compléter cet effort par une dotation financière spécifique (cas de la Seine-et-Marne).

Le dernier découpage des ZEP date de 1999. Il est effectué selon des critères propres à l'éducation ce qui explique fait les ZEP et les ZUS, dont le périmètre prend en compte des critères liés à la situation de l'habitat par exemple ne se recouvrent pas forcément. En Seine-et-Marne, les 5 ZUS sont intégrés dans les 12 ZEP reconnues. Par ailleurs, d'autres sectorisations existent au sein de l'Education nationale : en matière de santé scolaire (postes attribués en fonction de la population, mais une attention plus grande est accordée aux établissements difficiles), ou en matière d'orientation (les postes de conseillers d'orientation sont prévus au niveau du district).

Ces différences de découpage ne facilitent pas l'articulation avec la politique de la ville. Celle s'organise néanmoins, en ce qui concerne le temps périscolaire, à travers le contrat éducatif local (CEL) et dans une moindre mesure par le contrat local de sécurité et de prévention de la délinquance. Comme il a pu être constaté par la mission, les personnels de l'Education nationale sont impliqués dans la gestion des interventions en ZUS : inspecteur d'académie et inspecteurs, mais aussi chefs d'établissement participent aux instances de la politique de la ville. Les coordonnateurs des ZEP et les coordonnateurs pour la mission générale d'insertion mettent en œuvre les actions correspondant à la politique d'éducation prioritaire et à la politique éducative locale définie dans le contrat de ville, lorsqu'un CEL est mis en place.

L'Education nationale s'est dotée d'une batterie d'indicateurs par établissement, qu'elle suit régulièrement. Elle peut donc sans trop de difficultés fournir des données sur les ZUS malgré son approche géographique différente. Par ailleurs elle commence également à s'organiser en vue d'une évaluation régulière des CEL.

b) Les directions départementales de l'équipement

Par leurs missions exercées en faveur de l'aménagement du territoire, les DDE sont en prise directe avec les problématiques locales concernant l'urbanisme, le logement, l'infrastructure, le développement économique. Elles entretiennent naturellement un partenariat très important avec les institutions locales : conseil régional, conseil général, communes et groupements de communes, chambres consulaires. Elles mobilisent une grande partie de leurs moyens pour l'appui au pilotage et à l'ingénierie de projets concernant les quartiers, activité en fort développement dans le cadre de la rénovation urbaine relancée par la loi du 1^{er} août 2003.

Elles disposent d'un dispositif de pilotage et d'un suivi rigoureux de ses opérations (tableaux de bord réguliers) dans les quartiers, qu'ils soient situés en ZUS ou non. Ce système est certes plus aisé à mettre en place par nature, dans le domaine de l'investissement que dans celui du fonctionnement et des interventions sociales, mais les bonnes pratiques des DDE dans ce domaine doivent être prises en exemple par les services des ministères sociaux.

2.3.1.3 Le développement, au sein des services, de la culture du management de projets, et l'évolution vers une approche territorialisée de professionnels plutôt formés à l'approche des problèmes par publics.

La question de la mobilisation des moyens ne s'apprécie pas seulement au regard des crédits dépensés, mais aussi au regard du nombre de bénéficiaires et à l'adaptation des mesures aux besoins effectifs du public. Sur tous ces aspects, elle ne se présente pas de la même façon selon les services qui n'occupent pas la même place dans l'action publique en faveur des populations des quartiers. Dotés d'un statut juridique varié, des services comme l'ANPE ou les CAF ont en commun d'être en contact avec les publics et de délivrer, ou de produire des services, dans la proximité avec les habitants des quartiers. A l'autre extrémité de la chaîne de l'action de locale de l'Etat se situent les services qui, comme les DDASS et le FASILD, agissent surtout par l'entremise d'opérateurs qu'ils financent. Enfin il faut souligner la place des services qui, comme les DDTEFP ou les DDE, en s'appuyant sur une capacité de financement et d'expertise, sont placés dans un rôle de régulation et de conseil dans un domaine spécialisé de la politique de la ville.

Dans le premier cas, la proximité et la différenciation des pratiques priment. Dans le second, la capacité de négociation et de conviction est plus importante que la présence matérielle dans la ZUS. Dans le dernier cas, une animation et un pilotage vers des objectifs quantifiés et territorialisés supposent à des méthodes de travail et un état d'esprit adaptés. C'est pourquoi il importe de développer au sein des services, la culture de la conduite de projets et l'adoption par les professionnels formés à l'approche des questions sociales à partir des problèmes rencontrés par les publics une approche par la spécificité des territoires. La première peut s'approfondir notamment à l'occasion des formations qui vont accompagner la mise en place de la LOLF, la seconde suppose un portage politique fort et un pilotage inter directionnel des politiques publiques transversales par les préfets.

2.3.1.4 Des potentialités à développer dans les champs du social, du sanitaire et de l'emploi.

Les responsables des services déconcentrés et des organismes rencontrés sont parfaitement conscients de ne pas être assez présents dans la mise en œuvre de la politique de la ville. Leur motivation est moins en cause que leur organisation, la nature de leurs méthodes et plus encore l'insuffisante convergence des orientations qui leur sont adressées vers les objectifs de la politique de la ville.

Des évolutions sont, à cet égard, en train de se dessiner mais qui ont encore peu de retombées territoriales :

- La politique d'intégration redéfinie par le comité interministériel d'intégration vise expressément dans nombre de ses mesures, la mobilisation des dispositifs de droit commun au profit des quartiers.
- La DGAS et la DIV ont entrepris l'élaboration d'un programme commun d'actions, dont certaines visent à clarifier et à renforcer le rôle des DRASS et DDASS dans le pilotage du volet développement social des quartiers.
- La DIV, la DGEFP et l'ANPE projettent de renforcer leur partenariat (convention en cours de signature) en faveur d'actions spécifiques aux demandeurs d'emploi des ZUS, la DARES apportant son soutien en travaillant sur le suivi par ZUS des bénéficiaires de la politique de l'emploi.

Ces évolutions sont récentes, mais témoignent d'une volonté mieux partagée d'impliquer davantage les services déconcentrés, ainsi que les établissements publics, dans la politique de la ville, et en prenant appui sur les moyens de droit commun.

2.3.2 Pour les crédits spécifiques "Ville", le dispositif de pilotage prévu à l'origine se heurte à diverses difficultés.

2.3.2.1 La multiplicité des instances et des outils conduit à une approche éclatée des contrats de ville.

- Plusieurs axes des contrats de ville sont déclinés par des contrats associés, dotés de leurs propres instances de pilotage et de mise en œuvre.

Il s'agit par exemple du programme local de l'habitat, du contrat éducatif local, du plan local pour l'insertion et l'emploi, du contrat local de sécurité et de prévention de la délinquance. Lorsqu'une commune est incluse dans une communauté d'agglomération, celle-ci devient compétente pour certains de ces contrats : PLH, PLIE et CLSPD (cas de Melun).

Le schéma présenté en annexe 6 exprime la multiplicité des contrats liant une commune impliquée dans une démarche de contrat de ville, et par conséquent la multiplication des instances, puisque chaque contrat implique un comité de pilotage, des groupes de travail techniques et éventuellement des comités locaux.

Il a été observé une participation inégale des services de l'Etat - trop sollicités - aux diverses instances liées à ces contrats, et une activité plus ou moins importante des instances en fonction des thématiques. Sur un des sites, le CEL a sans doute le comité de pilotage le plus dynamique, tandis que le volet social est en déshérence.

Par ailleurs, tous les services de l'Etat n'utilisent pas les mêmes indicateurs pour apprécier la situation des quartiers (exemple : FASILD) et pour favoriser la discrimination positive sur les territoires en ZUS, à l'image de l'Education Nationale pour affecter les effectifs en ZEP.

Tous ces facteurs engendrent un manque de visibilité sur l'avancement du projet dans sa globalité. Du côté de l'Etat, seul le sous préfet à la ville, présent ou représenté dans les diverses instances, peut apprécier le dispositif dans son ensemble, mais il manque néanmoins d'un tableau de bord synthétique, rassemblant les informations sur chaque thématique et par ZUS, et surmontant la difficulté signalée ci-dessus de sectorisations différentes.

- Les orientations définies localement par les sous-préfet à la ville ne sont pas perçues comme telles par les acteurs locaux.

Le pilotage général de la politique de la ville est ressenti comme informel et variable en fonction de la personnalité du sous-préfet à la ville, dont la rotation importante (environ tous les 2 ans) n'est guère favorable à une vision approfondie des problèmes du territoire et à une continuité dans l'action.

Même si la mission a rencontré des sous-préfets à la ville ayant incontestablement une vision stratégique et une bonne connaissance de l'environnement social et politique, les priorités de l'Etat (comme de la Région) restent peu visibles des acteurs locaux.

Par ailleurs, si le préfet ne s'implique pas directement, pour soutenir le sous préfet à la ville et mobiliser les chefs de services déconcentrés, ces derniers suivent plus spontanément les instructions directes de leur administration centrale et ce qu'ils perçoivent être leurs priorités.

2.3.2.2 Les instances, en principe dédiées au pilotage, sont plus des lieux de décision ou d'officialisation d'attribution de subventions que de définition, de suivi et d'évaluation des politiques.

Cette appréciation est vérifiée, que les subventions en cause soient financées sur des crédits de droit commun ou sur des crédits spécifiques « ville ».

En Seine-et-Marne, par exemple, un comité interministériel départemental à la ville présidé par le préfet a lieu au moins une fois par an et porte sur la définition des objectifs. Au début de l'année 2004 le sous-préfet ville a organisé des comités interministériels de la ville par site en contrat de ville. L'objectif était de réactualiser le diagnostic initial du contrat de ville, de préciser les moyens d'intervention de chaque service, de définir des priorités partagées entre services de l'Etat et à négocier avec les communes concernées, et enfin d'arrêter des indicateurs d'évaluation, pour anticiper la mise en place de la LOLF. Si la participation à ces réunions a été bonne, il apparaît que les services n'ont pas encore le réflexe du « zonage prioritaire », sous l'influence contradictoire des priorités départementales, des priorités thématiques, de l'approche par publics cibles, de la mise en œuvre de nouveaux dispositifs non coordonnés entre ministères au niveau central, et de la contrainte budgétaire.

Il faut aussi relever que les actions sont évoquées en tant qu'elles bénéficient de crédits spécifiques, la mobilisation des moyens de droit commun au profit des territoires de la ville ne faisant l'objet d'aucune programmation, ni d'aucune évaluation interservices, comme indiqué ci-dessus.

Ce travail en comité interservices, avec les limites ainsi évoquées, demande d'autant plus à être poursuivi et approfondi que les instances de pilotage du contrat de ville ne remplissent pas le rôle qui leur est imparti.

L'équipe opérationnelle Commune/Etat dans l'un des sites se réunit bien tous les mois, mais les services lui reprochent d'être devenue un lieu de traitement de dossiers de subvention et d'officialisation de décisions déjà prises directement entre le sous préfet à la ville et les élus. Si la programmation des crédits est importante, l'instance devrait porter avant tout son

attention sur la mise en cohérence de toutes les actions sociales sur les quartiers vulnérables, quelle que soit leur source de financement, ce qui n'est pas le cas, d'autant que les outils manquent pour aider à la formalisation d'une telle réflexion.

Au total, le rôle actuel de l'instance de programmation et de décision se limite à :

- répartir les contributions de la mission ville,
- recueillir l'avis des services de l'Etat sur les projets (rôle d'expertise),
- repérer les intentions (et non les financements réels) des autres contributeurs.

Cette procédure conduit la mission à faire plusieurs observations :

- Le choix des projets résulte davantage des demandes de subventions adressées par les associations, que d'appels à projet ou d'appels d'offre initiés par les parties prenantes au CDV.
- La mission ville se concentre davantage sur son rôle de financeur (sur le FIV), que sur son celui de coordinateur et de garant des engagements des services de l'Etat.

Sur le terrain, la mission a ressenti une attente forte à l'égard d'un pilotage stratégique dans un contexte compliqué où les acteurs et les temporalités des différents volets d'action ne sont toujours les mêmes.

2.3.3 Le positionnement des maîtrises d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) ne facilite pas le pilotage du dispositif.

L'exemple d'un contrat de ville, dans lequel une association exerce les fonctions qui sont conférées à la maîtrise d'œuvre urbaine et sociale, constitue une illustration de cette problématique.

L'association, cofinancée par l'Etat (20%), la commune (40%) et les bailleurs sociaux (40%), est fortement liée à la commune²⁵. Elle constitue l'outil partenarial pour l'animation, la conduite et l'évaluation de la politique de la ville. Son rôle était bien défini en ce sens dans la convention territoriale, et elle l'a exercé effectivement en préparant les travaux de l'équipe opérationnelle, en assurant l'animation des groupes de travail thématiques et de groupes de quartiers, et en réalisant les bilans annuels des actions et des financements.

Son lien étroit avec la commune n'est pas sans conséquence sur ses travaux et ses appréciations de l'évolution du dispositif, malgré la qualité de ses relations avec les services de l'Etat. Elle se positionne comme une aide au pilotage à la disposition des élus.

Mais la question fondamentale concerne l'avenir de l'association en termes de financement²⁶ et de choix de la collectivité territoriale compétente à son égard²⁷, en lien avec

²⁵ Elle est présidée par le maire et son directeur est le directeur général des services de la commune. Cependant, malgré ce lien très fort, la MOUS dispose d'une marge d'autonomie.

²⁶ Son financement est susceptible d'être mis en cause à l'issue du contrat de ville 2000/2006, dans la mesure où les bailleurs sociaux financent désormais le GIP "rénovation urbaine" en charge de la préparation et du suivi des projets ANRU dans le cadre de la communauté d'agglomération, et peuvent avoir des réticences à financer deux structures différentes..

²⁷ Le débat sur les compétences respectives de la communauté d'agglomération (juridiquement compétente en matière de politique de la ville), actuellement positionnée sur les dossiers structurants urbains (pour simplifier :

le débat institutionnel sur les responsabilités respectives de la communauté d'agglomération et de la commune. Pour simplifier, le volet urbanisme et « investissement » semble admis comme relevant de la responsabilité de la communauté d'agglomération, tandis que l'accompagnement social de proximité et le « fonctionnement » relèveraient de la responsabilité de la commune.

Dans l'immédiat, cette MOUS a des difficultés à se positionner, ce qui se répercute sur le pilotage du contrat de ville à mi-parcours.

les investissements), et de la commune, actuellement positionnée sur l'accompagnement social de proximité (pour simplifier : le fonctionnement), reste ouvert, de même que celui sur la pertinence de deux structures : association porteuse de la MOUS et GIP.

3. Les contrats de ville observés : des actions dont il est difficile d'apprécier précisément l'impact réel sur la situation des résidents des ZUS.

3.1 Les diagnostics initiaux et les orientations qu'ils définissaient n'ont pas toujours constitué la colonne vertébrale de la mise en œuvre locale de la politique de la ville.

3.1.1 Souvent partagés, les diagnostics ont constitué pour deux des sites étudiés un temps fort de la préparation des contrats de ville.

Concernant les sites de Melun et de Vénissieux, le diagnostic posé en 1999 a constitué de l'avis général des acteurs de l'époque rencontrés un travail de bonne qualité, associant de nombreux services, et revêtu d'une valeur pédagogique certaine à travers des échanges réguliers et directs. Les données pertinentes ont été recensées et analysées, même si l'on peut s'étonner du fait qu'aucun des deux diagnostics ne comporte d'analyse des problématiques de santé propres aux habitants des ZUS. Le problème de la discrimination et plus généralement de la coexistence de populations d'origines diverses, issues de l'immigration ou supposées l'être, est également abordé dans ces deux contrats.

Le diagnostic établi lors de la mise en place du contrat de ville de Sartrouville apparaît en revanche plus sommaire. Comportant peu de données socio-économiques, notamment d'indicateurs sociaux (structure de la population, bénéficiaires du RMI, allocataires à bas revenus...), il se contente d'un bref état des lieux, qui n'a pu être partagé par l'ensemble des acteurs concernés, compte tenu du nombre réduit de signataires du contrat (Etat et commune). La CAF, l'Education nationale, les bailleurs sociaux, le FASILD restent, et certains d'entre eux ont exprimé leur insatisfaction à ce sujet, les grands absents de la concertation qui aurait pu s'établir à cette occasion.

3.1.2 Les diagnostics et les éventuels plans d'action associés ont été parfois perdus de vue, ce qui contribue aujourd'hui aux difficultés d'évaluation à mi-parcours.

Sur l'un des sites, la mission a été frappée par le fait qu'aucun des acteurs rencontrés ne semble se référer au contrat de ville comme à un cadre d'action opérationnel. Plusieurs d'entre eux ne semblent en avoir découvert le contenu qu'à l'occasion des investigations menées par l'IGAS. Sur un autre site, la mission a rencontré des difficultés pour ce procurer le diagnostic. Tout se passe donc comme s'il n'existait pas d'articulation volontaire entre les actions menées sur le terrain et celles qui sont répertoriées dans le contrat de ville.

En témoigne par exemple le fait que le contrat de ville de Melun ait cessé d'être le document de référence des élus, qui ont décidé de réorienter leurs priorités sur l'urbanisme.

A Sartrouville, c'est le CLSPD et son comité de pilotage, qui tendent à se substituer au contrat de ville, après avoir opéré un resserrement des priorités initialement affichées.

3.1.3 Les contrats de ville étudiés comportent cependant des faiblesses structurelles, rendant leur mise en oeuvre malaisée.

3.1.3.1 Les orientations et les actions sont trop nombreuses et non priorisées.

A l'exception de celle de Vénissieux, les conventions étudiées, ne semblent pas à même de se positionner clairement quant au contenu attendu de tels documents : cadre d'orientation volontairement peu précis pour permettre une déclinaison souple de ces orientations sur la durée (exemple : « *aller au devant des habitants* » ou « *renforcer les logiques de développement social* »), à l'aide notamment de conventions thématiques plus détaillées, ou programme d'action précis (exemple : « *construction d'une salle polyvalente située dans le quartier du Vieux Pays* »), constituant alors un document de programmation structuré nécessairement assorti d'un chiffrage financier et d'un échéancier. Les conventions étudiées empruntent des caractéristiques à ces deux types d'approche, qui semblent pourtant peu compatibles.

Le contrat de ville de Sartrouville fixe par exemple sept grandes orientations comportant chacune une liste d'actions à mettre en œuvre. Ni les orientations, ni les actions ne sont priorisées, définissant ainsi un cadre d'action si vaste qu'il en devient difficilement réalisable. L'avenant prévu en page 27 du document et destiné à préciser dans les 6 mois suivant la signature les objectifs généraux du contrat n'a par ailleurs jamais vu le jour.

La convention territoriale de Melun, déclinée sous forme de programmes thématiques et d'axes d'intervention non priorisés, ne comporte pas quant à elle d'engagements précis des signataires, ni sur un échéancier de réalisations, ni sur les moyens à mobiliser.

3.1.3.2 Certaines orientations sont abandonnées à mi-parcours.

Il s'est avéré rapidement que certains axes ne retenaient plus autant l'attention des acteurs : le développement culturel pour le site de Melun, l'accès aux soins pour celui de Sartrouville constituent par exemple des axes d'action présentés initialement comme importants, restés à ce jour pratiquement lettre morte.

3.1.3.3 Les objectifs de résultats n'ont pas toujours été déterminés et affichés.

L'imprécision de certains objectifs rend le rattachement des actions aux programmes délicat, ce qui peut entraîner des appréciations différentes des niveaux de réalisation. Par ailleurs les ambitions de ces programmes aux contours incertains ne sont pas quantifiées. Ceci n'a pas incité tous les porteurs de projets à mesurer les résultats. Il est dans ces conditions impossible de cerner l'importance des actions et le nombre de bénéficiaires. Ces données existent, mais ne sont pas toujours collectées et exploitées. Quand elles le sont, elles portent rarement sur l'origine des bénéficiaires – ZUS ou non-ZUS - et ne fournissent donc qu'un bilan non conforme à ce que devraient être les attentes des financeurs (Melun).

S'agissant de Vénissieux, les objectifs sont clairement et précisément définis. Les résultats des actions ne le sont pas.

3.1.3.4 *Les actions prévues ne sont que rarement assorties d'un chiffrage.*

Parmi les trois conventions étudiées, seule celle de Vénissieux est assortie d'une maquette financière précisant, volet par volet et action par action, le montant de l'enveloppe financière annuelle prévue. La mission a pu toutefois constater que la programmation opérationnelle des actions prévues au contrat ne fait aucunement référence à cet effort de planification initial. Ce document aurait pu pourtant permettre de rapporter les sommes réellement engagées à la prévision de départ et de mesurer ainsi le taux d'exécution des crédits associés aux actions.

3.1.3.5 *Les publics cibles résidant dans les ZUS peuvent ne pas bénéficier effectivement des actions organisées en leur faveur, à hauteur des crédits mobilisés.*

Concernant en particulier la politique de lutte contre le chômage de longue durée et contre l'exclusion, le ciblage des publics prioritaires s'il vise de fait une part importante des résidents des ZUS, n'est pas croisé de façon systématique avec les territoires de la politique de la ville qui constituent généralement un sous-ensemble non ciblé des territoires d'intervention (dits « de la globalisation ») du service public de l'emploi.

L'expérience montre en outre que la proximité géographique joue un rôle important dans la prise en charge des publics de la ZUS. Or les opérateurs ne sont pas toujours implantés dans les ZUS, ou ne privilégient pas spontanément ce public, dès lors que le cahier des charges de leur conventionnement ne les y invite pas.

Même si globalement, les investigations de la mission indiquent que les actions conduites ne sont pas dépourvues d'effets²⁸ :

- il n'est pas certain que les publics cibles résidant dans les ZUS bénéficient effectivement, à hauteur des crédits mobilisés, des actions organisées en leur faveur,
- il est difficile de quantifier ces effets en l'état actuel du dispositif d'information et de suivi, dont le présent rapport relève les lacunes.

3.2 **L'évaluation se heurte à des difficultés.**

Faute d'indicateurs de résultats définis en amont, l'évaluation reste impressionniste.

3.2.1 *Un bilan global est par essence difficile à réaliser.*

Il convient tout d'abord de distinguer les résultats à court terme des actions mises en œuvre dans le cadre d'un Contrat de ville (par exemple le nombre de bénéficiaires de l'action résidant sur la ZUS), de l'impact global, à moyen terme, d'un ensemble d'actions sur la qualité de vie des habitants d'une ZUS. L'impact global est par essence très difficile à mesurer, du fait de l'impossible comparaison entre la situation actuelle des ZUS, et la situation des ZUS telle qu'elle aurait été en l'absence de politique de la ville. Par ailleurs, un

²⁸ En dehors des quelques exemples évoqués dans le présent rapport de synthèse, la mission renvoie à ses trois rapports de sites concernant respectivement Melun, Sartrouville et Vénissieux, qui comportent des développements sur les résultats des contrats de ville observés.

certain nombre de facteurs exogènes à la politique de la ville, tels que par exemple la pénurie générale de logements ou les fluctuations de la croissance économique peuvent altérer sensiblement la situation des habitants des ZUS. Ainsi, les bilans à mi-parcours font l'objet d'appréciations très diverses selon les interlocuteurs rencontrés par la mission et selon les thèmes examinés. Sur les trois sites étudiés, les indicateurs tels que le nombre de demandeurs d'emploi sur la ZUS ou le retard scolaire des enfants à l'entrée en 6^{ème} n'ont pas évolué sensiblement entre 2000 et 2003.

Tout au plus peut-on se borner à constater qu'une ZUS telle que celle des Minguettes porte les traces visibles d'une action volontariste des pouvoirs publics pour améliorer la situation des habitants, que ce soit en matière d'urbanisme ou d'implantation de nombreux services publics au cœur de la Cité. Il faut en outre ne pas oublier de prendre en compte le paramètre « *mobilité des habitants de la ZUS* ». En l'absence de suivi de cohortes, il est difficile de faire la part, dans des statistiques que l'on peut juger désespérément stables, du renouvellement d'une partie de la population des ZUS. La cité des Minguettes voit par exemple partir chaque année plus de 10% de ses habitants. Une partie de la population présente au moment du diagnostic initial a changé de résidence²⁹, en bénéficiant éventuellement d'une amélioration de sa situation, et a été remplacée par une nouvelle génération de population en situation de précarité, alimentant ainsi une vision inchangée de territoires subissant collectivement des écarts sociaux importants par rapport aux autres territoires, alors même que pour une partie des publics bénéficiaires de la politique de la ville, celle-ci a pu avoir un impact réel sur leur situation personnelle.

3.2.2 Mais l'évaluation des résultats à court terme devrait être plus aisément réalisée.

Si l'impact à moyen ou long terme d'une telle politique reste difficile à mesurer, il ne devrait pas en être de même pour l'évaluation des résultats à court terme des actions engagées. Or la mission a rencontré cette difficulté dans les trois sites étudiés. Aucun des nombreux interlocuteurs rencontrés, et en particulier les responsables des instances de pilotage, n'ont été à même de fournir à la mission une évaluation même sommaire des résultats liés aux actions. Ceci résulte de plusieurs facteurs :

- La démarche d'évaluation, préoccupation pourtant affichée dans tous les contrats de ville étudiés, n'a pas été véritablement intégrée par les acteurs concernés. La convention territoriale de Melun par exemple prévoit une méthodologie d'évaluation exigeante, fondée sur des bilans d'activité annuels transmis par les porteurs de l'action, des bilans partagés dans les groupes de suivi thématiques, des entretiens et des questionnaires pour approfondir les questions soulevées par certaines actions, des visites sur place. Il s'agissait de mesurer l'écart entre les programmes prévus et la réalité des actions effectivement mises en œuvre pour effectuer les réajustements nécessaires avant la fin du contrat. Une telle ambition supposait *a minima* la définition *ex ante* d'indicateurs de résultats. Or, même les indicateurs les plus rustiques (nombre de bénéficiaires de l'action sur la ZUS) sont soit non prévus, soit non renseignés.

²⁹ Il n'y a pas de données statistiques sur une mobilité résidentielle (ou inter établissements scolaires) non négligeable, mais c'est un constat partagé par les chefs d'établissements des collèges des quartiers Nord de Melun. Par ailleurs, les données de l'INSEE montrent une mobilité résidentielle supérieure d'environ 6 points des habitants des quartiers Nord par rapport à l'ensemble de l'Ile-de-France (39% des ménages arrivés dans leur logement avant 1990 [recensement de 1999] contre 45%, la différence concernant essentiellement les résidents qui ont changé de logement dans la même commune [24% contre 17,8%]).

- Nous l'avons vu, aucun flottage statistique des ZUS n'a accompagné (et encore moins précédé, ce qui ne permet ni de disposer d'indicateurs initiaux, ni d'assurer un suivi de la mobilisation des crédits et des moyens, et de leur impact, en cours de mise en œuvre) la mise en œuvre des contrats de ville. Cela rendait impossible dès le départ une évaluation fine des résultats des actions mises en œuvre.
- Le dossier de demande de subvention adressé par les associations aux chefs de projet comporte bien une partie consacrée à l'évaluation des résultats des actions financées, mais ce volet n'est pas suffisamment formalisé : sauf pour le cas de Vénissieux, où il est demandé aux associations de remplir un tableau indiquant le nombre de bénéficiaires résidant dans chacun des quartiers en contrat de ville, les associations sont libres d'interpréter la notion de « résultat » à leur guise, ce qui rend bien souvent l'exploitation de cette partie de leur dossier impossible. Au demeurant la mission a pu constater que les services chargés d'accorder les financements exploitaient peu les éléments d'appréciation fournis par les associations.

3.2.3 *Les deux volets d'une démarche d'évaluation.*

Rappelons qu'une démarche d'évaluation comporte nécessairement deux volets :

- Un volet quantitatif qui passe nécessairement par la définition préalable d'indicateurs de résultats pertinents qui devront obligatoirement être renseignés tout au long de la mise en œuvre de l'action. Le nombre de bénéficiaires de l'action sur la ZUS constitue le plus rustique de ces indicateurs.
- Un volet qualitatif qui peut prendre par exemple la forme d'enquêtes de satisfaction réalisées régulièrement auprès des bénéficiaires finaux de l'action. Cette technique comporte en outre l'avantage d'impliquer plus largement les habitants des ZUS dans la conception et la mise en œuvre des politiques qui leur sont destinées. Les contrats de ville précisent qu'il s'agit là d'une des conditions de réussite majeures de la politique de la ville. Plus généralement, toutes les techniques de recueil direct du point de vue des habitants des ZUS (création de conseils de quartier...) participent de cette démarche d'évaluation qualitative.

Cette démarche s'inscrit désormais dans le cadre de la loi : l'annexe 1 de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine fixe une série d'indicateurs de résultats, à adapter localement le cas échéant, pour chacun des axes constituant la politique de la ville. L'observatoire national des zones urbaines sensibles est désormais chargé d'évaluer les effets des politiques publiques conduites en leur faveur.

Enfin, puisque les associations constituent les intermédiaires essentiels de la mise en œuvre de la plupart des actions. Il convient d'engager une démarche spécifique à leur encontre :

- Par la définition d'une procédure d'évaluation des associations elles-mêmes. La mission ville des Yvelines a par exemple engagé une telle démarche pour les associations de Sartrouville. Les fiches d'évaluation définies à cet effet demeurent toutefois perfectibles, dans la mesure où elles ne comportent pratiquement aucun d'indicateur chiffré, et où elles sont davantage centrées sur le fonctionnement interne et les moyens de la structure que sur les actions qu'elle est chargée de mettre en œuvre.

- Par l'élaboration à l'adresse des associations, d'un dossier de demande de subvention unique et normé, comportant d'une part une simplification des formalités administratives exigées de ces structures, et d'autre part un étoffement sensible et une standardisation de la partie du dossier consacrée à l'évaluation des actions conduites par l'association. La reconduite d'un financement devrait en tout état de cause être soumise à une analyse rigoureuse des résultats de l'action, accompagnée éventuellement d'une enquête qualitative réalisée auprès des bénéficiaires finaux.

4. Les propositions de la mission.

Ces propositions visent à structurer une démarche de projets fondée sur une volonté politique sous-tendue par trois idées directrices :

- La mobilisation des moyens de droit commun au bénéfice des territoires les plus fragiles, en particulier des zones urbaines sensibles, constitue une responsabilité des services de l'Etat, qui doit s'exercer de manière volontariste, sans faire appel aux moyens spécifiques de la politique de la ville.
 - A cette première obligation, qui pourrait être satisfaite dans de meilleures conditions comme la mission s'attache à le montrer, s'ajoute celle de fédérer tous les acteurs (en particulier collectivités territoriales et organismes sociaux) qui peuvent concourir à la politique de la ville autour d'un projet partagé, bien établi et doté d'indicateurs de réussite réalistes.
 - Pour réussir une telle mobilisation, la volonté politique doit s'exprimer avec force et des démarches doivent combiner responsabilité de l'Etat et partenariat, pilotage, suivi et évaluation, dans un contexte de réforme de l'Etat et de développement de la décentralisation, propice à une redéfinition des rôles respectifs et à l'aménagement d'un dispositif dont la lourdeur ne fait pas oublier tous les avantages.
- Ces propositions ont un contenu opérationnel s'inspirant notamment des principes qui gouvernent le fonds social européen.

Fondées sur les constats et entretiens de la mission dans les trois sites enquêtés, ces propositions s'inspirent également du protocole de travail³⁰ entre la délégation générale de l'action sociale et la délégation interministérielle à la ville sous-titré : « *le développement social au service des populations : un enjeu majeur du renforcement de l'égalité sociale et territoriale dans les quartiers* ».

Elles se réfèrent, en matière de mobilisation des crédits, aux principes d'additionnalité, de complémentarité, de concentration, et à la démarche de subvention globale sur la base d'un document de programmation, qui gouvernent le fonctionnement du fonds social européen (FSE).

- Conformément à la lettre de mission, les propositions concernent principalement les services de l'Etat.

C'est pourquoi elles se concentrent sur les obligations de l'Etat. Mais si la collectivité territoriale de base ne prend pas d'initiatives en direction des ZUS, les autres collectivités (Etat, Région, Département, établissements publics nationaux) n'ont guère la possibilité de se substituer à elles.

³⁰ Ce protocole de travail, prévu pour une durée de trois ans, a pour objectifs de mieux identifier les priorités pour les trois prochaines années du développement social sur les quartiers et de capitaliser et diffuser les résultats et les bonnes pratiques des politiques sociales mises en œuvre au sein des quartiers de la politique de la ville.

4.1 Tirer toutes les conséquences de la loi du 1^{er} août 2003 - et des circulaires déjà anciennes de la DIV - en matière de mobilisation des crédits et moyens de droit commun.

4.1.1 Mobiliser les crédits et les moyens dans le cadre d'une double démarche d'additionnalité et de complémentarité.

Sur la base de ses investigations sur trois sites de la politique de la ville, la mission retient particulièrement deux ensembles de constats :

- La mission n'a pas identifié d'effets patents de substitution des crédits « ville », ni de phénomène d'éviction des crédits de droit commun³¹. Par contre, il n'est pas certain que les publics cibles résidant dans les ZUS bénéficient effectivement, à hauteur des crédits mobilisés, des actions organisées en leur faveur et la mobilisation des moyens de droit commun en faveur des ZUS, inégale, n'est pas à l'échelle des difficultés des quartiers.
- Les difficultés de mobilisation trouvent leur explication dans un pilotage peu volontariste et l'évaluation se heurte à des difficultés.

Ces constats confirment l'intérêt des dispositions des articles 2 et 3 de la loi du 1^{er} août 2003, respectivement relatifs aux « *objectifs de résultats [à assigner] pour chaque zone urbaine sensible, en concordance avec les objectifs nationaux [prévus par l'article 1^{er}] et tendant à réduire de façon significative les écarts constatés, notamment en matière d'emploi, de développement économique, de formation scolaire, d'accès au système de santé et de sécurité publique, entre les zones urbaines sensibles et l'ensemble du territoire national* » et à la création d'un « *Observatoire national des zones urbaines sensibles chargé de mesurer l'évolution des inégalités sociales et des écarts de développement dans chacune des zones urbaines sensibles, de suivre la mise en œuvre des politiques publiques conduites en leur faveur, de mesurer les moyens spécifiques mis en œuvre et d'en évaluer les effets* ».

Ils conduisent la mission à proposer une mobilisation conjointe, dans une logique d'additionnalité au sens où l'entend le fonds social européen³² des crédits « Etat » de droit commun (et des autres crédits publics) et des crédits spécifiques « ville » et une complémentarité entre les investissements de renouvellement urbain (ANRU) et les dépenses de fonctionnement en faveur du développement social de proximité (aide au logement, éducation, parentalité, emploi et formation, santé publique...) et de la qualité de la vie dans les sites de la politique de la ville (problèmes de voirie, de maintenance des immeubles, de présence des services publics et d'animation socioculturelle...).

4.1.1.1 Une logique d'additionnalité.

La mission propose de mobiliser conjointement les crédits « Etat » de droit commun (et d'autres crédits publics) et les crédits spécifiques « ville ».

³¹ Clairement prohibés par la section 3.1 de la circulaire DIV du 04 avril 2002 relative aux règles d'utilisation des crédits concourant à la mise en œuvre de la politique de la ville.

³² Selon ce concept, l'intervention financière du fonds social européen doit venir abonder des financements permettant de conduire des actions supplémentaires ou d'accueillir des bénéficiaires supplémentaires, et en aucun cas se substituer à un quelconque désengagement des acteurs nationaux et locaux.

Ainsi qu'il est indiqué en début de la première partie de présent rapport, la mission estime que la mobilisation des crédits et moyens de droit commun au bénéfice des habitants des ZUS est une exigence qui n'est pas conditionnée par l'existence d'un contrat de ville. L'objectif assigné aux services de l'Etat peut être, soit de consacrer aux ZUS plus de moyens qu'ailleurs dans le département, soit - au minimum - de leur garantir leur juste part des moyens de droit commun.

La mission considère que la notion de « *juste part des crédits et moyens de droit commun* » doit s'apprécier au regard du poids de la précarité dans les zones urbaines sensibles par rapport au département, et non du seul nombre d'habitants dans ces zones. C'est sur cette base qu'elle préconise que soit défini le niveau de mobilisation des crédits et moyens de droit commun, dans le cadre de ce qu'elle appelle le « socle 1 », ou le socle « mobilisation à titre principal » : la mobilisation des moyens de droit commun au bénéfice des ZUS fait partie des missions de droit commun.

Le « socle 2 », ou socle « mobilisation à titre additionnel » correspond à la notion d'additionnalité définie ci-dessus. Il concerne la mobilisation des crédits « Etat » de droit commun (et des autres crédits publics) supplémentaires et celle des crédits spécifiques « Ville » du FIV.

Dans le cadre ainsi proposé, les programmes d'actions prévus par l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine devraient définir les orientations prioritaires, les objectifs et les indicateurs de résultats de la mobilisation des crédits « Etat » de droit commun (et des autres crédits publics) et des crédits spécifiques « Ville », qu'il s'agisse du socle 1 ou du socle 2.

4.1.1.2 *L'articulation avec l'urbain : une logique de complémentarité.*

La mission estime qu'une complémentarité est nécessaire entre les investissements de renouvellement urbain (ANRU) et les dépenses dites de fonctionnement.

Parmi les critiques formulées à l'encontre des procédures actuelles, celle relative à dissociation trop forte entre les deux volets du contrat de ville (social et urbain), correspondant à la division traditionnelle entre fonctionnement et investissement est souvent mise en avant. Une approche globale des quartiers conditionne la réussite des opérations de rénovation, ainsi qu'une harmonisation des calendriers des différentes actions³³.

³³ Cette idée est exprimée ainsi par le protocole DGAS/DIV cité au début de cette partie : « *Dès l'origine, la politique de la ville s'est construite à partir d'un lien fort entre d'une part, la réhabilitation et l'aménagement urbain, et d'autre part, le développement social urbain, compris de façon globale à travers la prise en compte des problèmes de santé (prévention et éducation à la santé, accès aux soins), de développement social proprement dit (action en direction des familles en difficulté, des enfants et adolescents ; création d'équipements sociaux et socio-sanitaires adaptés, lutte contre la précarité et l'exclusion, développement de l'accès aux droits) et d'intégration des populations d'origine étrangère. Au cœur des efforts de rénovation urbaine, l'action sociale sur les quartiers doit également être au cœur des politiques socio-sanitaires et d'intégration développées sur l'ensemble des territoires et s'inscrire au sein des schémas et plans d'action élaborés au niveau départemental et régional. La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 s'inscrit dans cette perspective. Elle rend plus nécessaire une approche articulée et globale pour renforcer l'égalité sociale et territoriale. [...] Enfin, la prise en compte de l'expression des usagers est un facteur de leur implication et de l'amélioration des interventions sociales, elle est une des priorités de l'action en matière de rénovation urbaine* ».

La mission préconise donc que tout dossier accepté par l'ANRU comporte un engagement sur le volet social, qui doit être pris en compte prioritairement pour un financement Etat, s'il est nécessaire, et doit faire l'objet d'un suivi étroit dans tous les cas.

Les calendriers de mise en œuvre sont à harmoniser. Il importe en particulier que les opérations de démolition soient précédées d'actions de préparation au départ pour les personnes à reloger et que la réinstallation soit de même accompagnée de mesures visant à éviter la reproduction de phénomènes de stigmatisation.

La mise en place d'établissements locaux d'aménagement prévus par la loi du 1/08/2003, pour conduire des « *opérations de rénovation urbaine et de développement économique et social des zones urbaines sensibles* » n'est pas obligatoire, puisqu'il faut une délibération concordante d'établissements publics de coopération intercommunale et des collectivités territoriales compétentes. Mais elle pourrait être encouragée par une contribution financière de l'Etat significative.

Ainsi les élus locaux seraient-ils conduits à préparer un projet d'ensemble, dont l'établissement assurerait la mise en œuvre. Une telle procédure accentuerait, en outre, le renforcement de la responsabilisation des collectivités locales.

Du côté de l'Etat, la même recherche de cohérence, amène à proposer que le délégué de l'ANRU soit compétent pour l'examen des dossiers de rénovation urbaine, mais aussi pour les programmes d'actions visant à réduire les inégalités sociales et les écarts de développement. Le préfet a la latitude de choisir ce collaborateur capable de posséder cette vision d'ensemble et de la faire respecter à tous les services de l'Etat, étant rappelé qu'il peut désigner des délégués adjoints. Dans ce type de schéma, le délégué pourrait être le sous-préfet à la ville ou le secrétaire général de préfecture, assisté du DDE et chef du pôle de cohésion sociale.

4.1.2 Définir des objectifs nationaux et locaux de mobilisation des crédits et moyens de droit commun.

4.1.2.1 Mettre en œuvre une procédure de programmation annuelle.

Cette procédure de programmation annuelle doit aboutir à fixer le niveau de mobilisation des crédits et moyens de droit commun assigné aux services de l'Etat.

Schématiquement, il peut s'agir d'un traitement égalitaire des ZUS ou d'une discrimination positive, qu'il appartient au pouvoir politique de définir. Par exemple, s'agissant des crédits FAJ, ASI ou des actions PRAPS gérés par la DGAS et la DGS, ou des crédits globalisés s'agissant du SPE, les directives des administrations centrales pourraient indiquer que, dans les ZUS les habitants doivent recevoir :

- Soit une part au moins aussi importante que la proportion des publics éligibles situés dans les ZUS (si les pouvoirs publics ont un objectif de traitement égalitaire des ZUS).
- Soit une part plus importante que leur part (si les pouvoirs publics ont un objectif de discrimination positive).

La mission a relevé avec intérêt l'instauration, pour le budget des DDE, d'un chapitre budgétaire unique pour l'effort ZUS. Elle n'ignore pas qu'une telle disposition peut être contradictoire avec la pratique de globalisation des crédits de la lutte contre le chômage de longue durée et contre l'exclusion. Il lui apparaît cependant qu'une réflexion pourrait utilement être conduite sur la possibilité de concilier ces deux approches en prenant appui sur la programmation régionale

Au niveau régional dans la période de mise au point des programmes au cours de l'année N-1, les services auraient pour obligation de signaler le poids des quartiers de la politique de la ville dans les publics cibles. Ce chiffre constituerait un indicateur d'objectif pour l'ensemble des mesures susceptibles de bénéficier aux habitants des quartiers. En fin de campagne, chaque année, le préfet pourrait comparer la part des crédits effectivement consacrée à ces quartiers à l'objectif ainsi affiché.

Les instances nationales suivraient la programmation régionale ainsi réalisée.

4.1.2.2 Définir des objectifs de résultats à tous les niveaux.

Les objectifs de résultats prévus par les articles 1^{er} et 2 de la loi du 1^{er} août 2003 doivent être définis au niveau national et aux niveaux régional, départemental et local. En effet, l'article 2 de la loi du 1^{er} août 2003 traite des « *objectifs de résultats pour chaque zone urbaine sensible, en concordance avec les objectifs nationaux* ». La mission souhaite préciser qu'elle estime que les objectifs régionaux, départementaux et locaux ne doivent pas seulement décliner les objectifs nationaux, mais être définis au plus près des réalités du terrain, dans le cadre d'une démarche de diagnostics et de plans d'action partagés comparable à celle de la territorialisation des politiques de lutte contre le chômage de longue durée et contre l'exclusion.

4.1.2.3 Définir des objectifs intermédiaires de mobilisation des crédits et des moyens.

Les objectifs de résultats prévus par les articles 1^{er} et 2 de la loi du 1^{er} août 2003 appellent la définition d'objectifs intermédiaires de mobilisation des crédits et des moyens.

Par un travail statistique national, relayé au plan régional et départemental, l'objectif correspondant à chaque action (FAJ, ASI, conseil conjugal, actions territorialisées du SPE etc.) devrait être chiffré. Au début, il conviendra d'accepter des critères rustiques (par exemple, nombre de jeunes chômeurs de longue durée [CLD] pour les objectifs FAJ, nombre de demandeurs d'emploi CLD pour les objectifs ASI). On pourra perfectionner les indicateurs au fil du temps. L'essentiel est de lancer le mouvement de ciblage des ZUS.

4.1.3 Mieux cibler le FIV, instrument permettant une concentration sur des actions stratégiques.

La mission a relevé que les interventions du FIV n'échappaient pas à la critique d'un certain saupoudrage³⁴.

Elle préconise que soit effectivement appliqué le principe de concentration³⁵ sur des actions stratégiques, inspiré du principe correspondant applicable aux interventions du fonds social européen³⁶.

4.2 Des orientations nationales fortes doivent être complétées et déclinées localement, en impliquant en particulier les CTRI.

4.2.1 La nécessité d'une politique de la ville fortement affirmée, au niveau interministériel et relayée au niveau ministériel.

4.2.1.1 L'expression renforcée d'une volonté politique.

La loi du 1^{er} août 2003 donne une base juridique forte à l'affichage d'une volonté politique de faire porter la mobilisation des crédits et moyens « Etat » de droit commun (et des autres crédits publics) et des crédits spécifiques « ville » sur les zones urbaines sensibles, afin « d'atteindre la masse critique nécessaire, à l'échelle des difficultés rencontrées par les habitants de ces quartiers » souhaitée par le présent rapport.

³⁴ Cette observation est confirmée par une note d'un préfet d'un département non visité par la mission, qui relève que « La présente génération des contrats de ville arrive à la moitié de son exécution et atteint aujourd'hui un régime de croisière dont le bilan est contrasté. S'il n'y pas de doute sur le fait qu'une dynamique d'intervention s'est installée sur les quartiers prioritaires avec une montée en puissance constante des projets, un nombre significatif d'entre eux paraissent relever a posteriori d'un effet d'aubaine utilisé par les associations ou les collectivités pour simplement mobiliser des financements complémentaires, essentiellement auprès de l'Etat. D'où la question légitime qui apparaît à présent : la politique de la ville a-t-elle un réel effet de levier sur l'ensemble des politiques qui se coordonnent sur ces territoires ou n'est-elle qu'une source financière parmi d'autres avec un label particulier ? Faute de pouvoir mesurer finement l'impact des actions menées sur les quartiers au profit de leurs habitants, il n'est pas possible de dresser à ce stade un bilan qualitatif pertinent, d'où l'importance de la mise en place de l'observatoire des zones urbaines sensibles prévu par la loi "Borloo". Cependant, deux constats peuvent parallèlement être faits : une tendance progressive au saupoudrage des subventions pour pouvoir satisfaire toutes les thématiques sur tous les quartiers et en même temps un recentrage vers des actions générales au niveau de l'agglomération (ce que l'on appelle localement "la logique d'agglomération"). Ceci se fait à l'évidence au détriment d'une stratégie d'interventions plus massives et plus ciblées fortement territorialisées sur les quartiers les plus sensibles ».

³⁵ Déjà défini par la section 1 de la circulaire DIV du 04 avril 2002 relative aux règles d'utilisation des crédits concourant à la mise en œuvre de la politique de la ville.

³⁶ L'article 3 du règlement (CEE) n° 2084/93 du Conseil du 20 juillet 1993 portant dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2052/88 en ce qui concerne le Fonds social européen dispose que : « Concentration des interventions : Les Etats membres et la Commission s'assurent, dans le cadre du partenariat, au stade de la planification et de la programmation, que les interventions communautaires concernant chaque objectif sont concentrées sur les besoins les plus importants et les actions les plus performantes par rapport aux finalités définies à l'article 1er du présent règlement, de telle sorte qu'elles contribuent aux objectifs et qu'elles remplissent les missions du Fonds, visés à l'article 1er et à l'article 3 paragraphe 2 du règlement (CEE) no 2052/88 ».

Pour s'exprimer efficacement, une telle volonté devrait être relayée à tous les niveaux de l'Etat, et d'abord au niveau des administrations centrales, à travers notamment :

- Des instructions données au plus haut niveau, et donc - dans un domaine par essence interministériel - à celui du Premier ministre.
- La réactivation du comité interministériel des villes.
- Un positionnement renforcé de la délégation interministérielle à la ville (DIV), aujourd'hui interministérielle, mais malgré un positionnement «naturel» dans l'orbite de la politique de «cohésion sociale» (ce que les propositions de la mission soulignent d'ailleurs), absente des instances stratégiques (comité des directeurs [CODIR], réunions nationales des directeurs régionaux et/ou départementaux...).
- Une réflexion sur le positionnement du FASILD : La question de la rationalisation de l'organisation institutionnelle de l'Etat au plan local reste, en effet, à approfondir. Le FASILD a des structures régionales et des crédits importants largement dédiés à la ville (70%), alors que les crédits ville sont gérés au niveau départemental et sur d'autres critères. La mission estime que, pour cette raison parmi d'autres, la question des objectifs du FASILD, de son organisation et de sa gouvernance appelle une réflexion de tous les partenaires concernés.

4.2.1.2 Les directives nationales des administrations centrales doivent être plus structurantes.

- Identifier clairement les actions pour lesquelles le fléchage ZUS est à la fois souhaitable et possible.

Cette exigence découle clairement des articles 1^{er} et 5 de la loi du 1^{er} août 2003.

- Eviter d'énoncer plusieurs priorités dans l'usage des crédits, plusieurs publics prioritaires et plusieurs zones prioritaires.

Pour éviter cette tendance inhérente à un fonctionnement « vertical », il faudrait rechercher les synergies, par exemple en considérant que les publics cibles de la lutte contre le chômage de longue durée et contre l'exclusion constituent une priorité des ministères sociaux, elle-même déclinée territorialement dans le sous-ensemble des territoires de la globalisation (qui correspondent à une ou plusieurs ALE) et le sous sous-ensemble des ZUS et des ZFU.

4.2.2 Les directives nationales doivent être complétées localement et déclinées dans le cadre de plans d'action relatifs aux ZUS.

4.2.2.1 Cibler localement sur des priorités plus réduites et plus visibles, accompagnées d'un meilleur pilotage.

- Mieux articuler la politique de la ville avec les instruments stratégiques définissant les politiques publiques aux niveaux national, régional et départemental.

L'articulation entre le plan national d'actions pour l'inclusion (PNAI) et la politique de la ville, préconisée par le protocole DGAS/DIV déjà cité, vise à mieux répondre aux difficultés

auxquelles les jeunes et les personnes d'origine étrangère, notamment, sont plus qu'ailleurs concernés.

Cependant, la mission a relevé que, sauf exception, les projets d'action stratégique de l'Etat en région (PASER) et les projets d'action stratégique de l'Etat dans le département (PASED) n'apparaissent pas comme des documents structurants pour la politique de la ville, et que les contrats de plan Etat/Région (CPER) sont des documents importants, mais dont l'impact n'est pas suffisamment visible.

Elle estime nécessaire que ces instruments stratégiques comportent des orientations précises en matière de politique de la ville.

- Fixer des priorités d'interventions, en termes de publics et/ou de thèmes.

Dans la pratique, la multiplication des instructions sectorielles du côté de l'Etat sans coordination interministérielle, la difficulté à définir un projet de développement territorial du côté de la commune, ont conduit à la mise en place d'un catalogue d'actions plus qu'à un projet cohérent, ce qui aboutit à une dispersion des efforts.

L'Etat pourrait se fixer des priorités d'interventions, en termes de publics (populations immigrées ou familles monoparentales, par exemple) ou de thèmes.

4.2.2.2 *Organiser l'animation des orientations définies conjointement par les acteurs locaux de la politique de la ville.*

Face à la multiplicité des instances, il n'existe pas de lieu de consolidation des évaluations des différents contrats et des crédits concourant à faire évoluer la situation des quartiers de la politique de la ville.

La proposition avancée par certains acteurs rencontrés pour remédier à cette situation pourrait constituer une solution appropriée : il s'agirait de concentrer les moyens et les efforts sur un nombre restreint d'orientations.

Pour chacune de ces grandes orientations, un animateur³⁷, chargé de seconder le chef de projet, pourrait être désigné conjointement par les principaux acteurs du contrat de ville, pour gérer la programmation des actions associées à l'orientation qu'il serait chargé de piloter, et conduire l'évaluation des actions. Chaque animateur ferait également le lien entre les différents dispositifs et le chef de projet, et disposerait pour conduire ses actions d'un document de programmation clair et précis. Cette organisation permettrait de limiter les effets de la juxtaposition des différents dispositifs et la multiplication des comités de pilotage. Le suivi, la coordination et l'animation des dispositifs pourraient être assurés par le comité du contrat de ville (composé *a minima* du chef de projet et des animateurs) qui siègerait à géométrie variable en fonction de l'objet de la réunion.

Cette organisation permettrait également une gestion optimisée des dispositifs associés au contrat de ville, tels que CEL, CLAS dans le domaine éducatif, CLSPD dans celui de la sécurité, convention ZFU en matière d'emploi et de redynamisation économique, projet ANRU dans le domaine de l'urbanisme. Afin de limiter les effets de la juxtaposition des

³⁷ A ne pas confondre avec le délégué de l'Etat dont la mission n'a pu évaluer véritablement le rôle.

différents dispositifs et la multiplication des comités de pilotage, le suivi des dispositifs pourrait être assuré par le comité du contrat de ville qui siégerait à géométrie variable en fonction de l'objet de la réunion.

4.2.2.3 *Impliquer fortement les CTRI et les CAR.*

- Adapter les modalités de répartition des crédits à l'objectif de mobilisation des crédits et moyens de droit commun.

Les modalités de répartition des crédits - entre CTRI, puis au sein des CTRI entre les directions départementales - doivent être adaptées à l'objectif de mobilisation des crédits et moyens de droit commun.

Si l'objectif est celui du traitement égalitaire, il faut répartir les crédits en proportion des publics éligibles (dans ce cas, les départements ayant des ZUS obtiennent une part de crédits leur permettant de servir les publics prioritaires dans ces zones de façon égalitaire). Si l'objectif est celui de la discrimination positive en faveur des ZUS, il faut qu'en sus de la proportion de publics en difficulté, soit prise en compte l'importance des populations en ZUS. La prise en compte de ce critère conduirait à un abondement de l'enveloppe du CTRI puis de la direction départementale concernée à proportion de l'importance des ZUS.

- Demander aux services déconcentrés départementaux de formaliser un plan d'action relatif aux ZUS du département.

La mission d'enquête préconise un ciblage des habitants des quartiers en tant que tels.

Elle a constaté que, dans le cadre de la politique de la ville, le ciblage par « population » n'est pas d'une efficacité suffisante. Il peut l'être lorsque les différences sociales sont très marquées entre les ZUS et les quartiers de la commune. On peut en effet escompter par exemple que, lorsque les publics cibles du SPE (chômeurs de longue durée ou allocataires du RMI) sont concentrés dans les ZUS, les actions en leur faveur se concentrent dans les ZUS. En revanche cet effet de « ciblage mécanique » ne joue pas lorsque les quartiers situés hors des ZUS sont eux-mêmes peuplés d'habitants en difficulté. Dans cette hypothèse le ciblage des publics fragiles ne suffit pas à toucher les habitants des ZUS.

Les administrations centrales, via les directives nationales, doivent donc demander aux services déconcentrés départementaux de formaliser un plan d'action relatif aux ZUS du département – ce plan fut-il rustique.

Dans ce plan ils indiqueraient les projets pour accentuer leurs interventions dans les ZUS (pour les actions éligibles à un fléchage ZUS).

Ces plans, préparés en concertation avec la mission «ville», doivent être discutés en CTRI - au moment de leur élaboration et des bilans d'exécution - et faire l'objet d'une présentation devant la conférence administrative régionale.

Ils pourraient utilement s'inspirer des « Schémas de plan local pour l'emploi et l'insertion », annexés à la circulaire commune DGEFP/DAS/DIRMI/DIJ/DDF/DG ANPE/DG

AFPA, élaborée en 1999 avec la DIV ³⁸. Ce modèle repris en annexe 7 du présent rapport mentionne explicitement les quartiers de la politique de la ville.

- Prévoir que les conventions entre les directions départementales et leurs opérateurs mentionnent l'obligation faite aux opérateurs de travailler pour les habitants des ZUS.

Cette démarche conduit à établir des cahiers des charges dont le schéma général peut être utilement élaboré au niveau national et adapté au niveau régional : c'est un thème de travail pour le CTRI.

Les directives nationales doivent prévoir que les comptes rendus d'exécution de ces conventions décrivent (de façon simplifiée, par exemple le nombre de bénéficiaires résidant dans les ZUS) les actions réalisées pour les habitants des ZUS.

Il conviendra d'aider les opérateurs à professionnaliser leurs interventions pour les publics de ces zones (le degré de professionnalisation actuel est différent selon les dispositifs [actions territorialisées du SPE, aides à la parentalité, accompagnement social individualisé, plans régionaux santé] et selon les lieux).

4.2.2.4 *Aller plus loin dans l'organisation territorialisée des services de l'Etat.*

- Engager les services de l'Etat dans des démarches combinant un ciblage des publics les plus fragiles et une concentration sur les territoires les plus fragiles.

La mission a conscience du progrès que représente la territorialisation de la lutte contre le chômage de longue durée et contre l'exclusion. Elle estime cependant qu'il faut aller plus loin et engager les services déconcentrés relevant des ministères chargés de la cohésion sociale, du travail et de l'emploi - et de la santé - dans des démarches combinant un ciblage des publics les plus fragiles et une concentration sur les territoires les plus fragiles. Il s'agit en particulier des quartiers de la politique de la ville comme les ZUS, mais ce concept peut recouvrir d'autres types de territoires en difficulté, par exemple certaines zones rurales ou les territoires subissant de fortes restructurations économiques.

L'expérience de la DDTEFP de Seine-et-Marne conduit à définir des pistes de progrès inspirées des pratiques de diagnostic partagé et de plan d'action local, de comités locaux pour l'emploi, de globalisation des crédits, de publics ciblés socialement et d'actions définies et conduites au niveau des territoires, ces actions étant pilotées localement à raison d'un pilote par action et d'un financement des projets et non du fonctionnement courant, qui pourraient être transposées à la politique de la ville.

Cette préoccupation existe sur le terrain, ainsi que l'ont montré les responsables du SPE du département des Yvelines qui ont choisi récemment de mener une action expérimentale en direction des jeunes des quartiers des Mureaux, dans le cadre d'un plan d'ensemble pour « l'accès et le retour à l'emploi des publics en difficulté » ou encore la DDASS de Seine-et-Marne qui, malgré ses problèmes d'effectifs, vient de décider la mise en place d'une organisation territorialisée : à l'occasion de l'élaboration du schéma départemental de l'hébergement d'urgence, 5 secteurs ont été définis correspondant aux unités sociales du

³⁸ Circulaire DGEFP 99/24 du 26 mai 1999 citée plus haut.

conseil général qui seront dotés chacun d'un référent DDASS. Elle correspond à l'objectif de renforcement du rôle des DRASS et des DDASS dans le développement social des quartiers, exprimé par le protocole DGAS/DIV déjà cité³⁹.

- Conduire des réflexions sur les modes d'organisation et d'intervention des services de l'Etat.

Ces réflexions pourraient par exemple être développées :

- Sur la possibilité de concilier professionnalisation des équipes, traitement individualisé des demandeurs d'emploi et action territoriale par quartier, problématique de l'ANPE et du SPE tout entier⁴⁰.
- Sur l'intérêt de documents programmatiques spécifiques aux ZUS :
 - La mission IGAS estime que du fait de la lourdeur des problèmes d'insertion professionnelle qu'elles connaissent, les zones comme les ZUS ont vocation à être évoquées dans des documents programmatiques tels que ceux que les ALE sont tenues d'élaborer pour encadrer leurs interventions, qu'il s'agisse du « *plan de progrès local* » ou du « *schéma de délivrance des services* ». Ces documents que devraient adopter tous les services - en particulier les services de proximité - devraient par ailleurs, être articulés avec la convention ZFU en matière d'emploi et de redynamisation économique.
 - Les zones comme les ZUS ont également vocation à faire l'objet de chapitres spécifiques des diagnostics et plans de lutte régionaux et départementaux contre le chômage de longue durée et contre l'exclusion et des programmes territoriaux de santé.
- Approfondir plusieurs aspects des méthodes d'intervention de l'ANPE.

Le premier est ancien : c'est l'arbitrage dans les budgets temps des effectifs entre traitement des offres proposées par les employeurs et réponses individualisées aux difficultés des demandeurs, en particulier les plus éloignés de l'emploi qui sont nombreux dans les ZUS.

Le second est plus nouveau : les ALE devront de plus en plus moduler leurs programmes d'activités pour répondre de façon satisfaisante aux diverses « commandes » correspondant à des politiques publiques d'insertion placées sous la responsabilité d'autorités différentes :

- Communes, pour la gestion des contrats d'avenir,
- Départements, pour les allocataires du RMI,
- ASSEDIC, pour les demandeurs indemnisés,
- Régions pour les personnes dont elles financent la formation.

³⁹ « *Le pilotage par les DRASS et les DDASS du volet développement social pour le compte de l'Etat nécessite une clarification des objectifs, de leur rôle et de leur implication dans les instances de la politique de la ville, et ce, aux différents niveaux territoriaux (quartiers en ZUS, ville ou agglomération, département et région). Cette implication concerne directement le lien DDASS – sous-préfets à la ville. Elle interroge également l'organisation de cette fonction au sein de la DDASS et le rôle des DRASS. La nouvelle étape de la décentralisation en cours incite également à redéfinir ce rôle* ».

⁴⁰ Une telle réflexion est souhaitable sur la manière dont, dans la pratique actuelle, ces deux principes d'organisation sont combinés selon que les demandeurs d'emploi sont prêts à prendre un emploi ou éloignés de l'emploi, et si c'est le cas, sur les difficultés qu'elle rencontre s'agissant des ZUS, et comment elle peut surmonter ces difficultés.

- Etat et autres partenaires en application du plan de cohésion sociale (notamment dans le cadre des maisons de l'emploi prévues dans le projet de loi).

Le troisième a été mis en évidence par l'enquête sur l'action dans les ZUS. Il concerne le pilotage des unités. Chaque ALE a des objectifs chiffrés à respecter. La direction de l'ALE en rend compte régulièrement à la DDA et à la DRA. Ces objectifs « stratégiques et opérationnels » portent sur le recueil et la satisfaction des offres, mais également sur les services rendus aux demandeurs d'emploi, parmi lesquels les publics prioritaires (DELD, allocataires du RMI, femmes ou jeunes non qualifiées, travailleurs handicapés...). Par ailleurs le niveau des indemnités des membres des équipes de direction est en grande partie basé sur ces résultats. Ce système de pilotage a conduit la mission à suggérer une réflexion sur l'intérêt d'intégrer dans le tableau de bord un indicateur de résultat particulier relatif à la qualité de suivi des offres d'emploi et des demandes d'emploi émanant des ZUS et des ZFU.

4.2.2.5 Développer l'appui méthodologique.

L'expérience de la DDE du Rhône met en évidence l'importance de facteurs d'ordre méthodologique, s'ajoutant à un ciblage incontestable des ZUS par les directives nationales : des moyens donnés à la réflexion et à l'analyse, une méthode de programmation /suivi, un suivi territorialisé, des outils adaptés (tableaux de bord, système d'information ...).

Cet exemple confirme l'importance déjà relevée, dans des rapports précédents de l'IGAS, de l'appui méthodologique, comme ce fut par exemple le cas pour la mise en œuvre de la démarche de territorialisation de la lutte contre le chômage de longue durée et contre l'exclusion⁴¹ ou pour la lutte contre les discriminations raciales sur le marché du travail qui a fait l'objet d'une guide pratique élaboré par la DIV, la DPM, la DGEFP et le FAS dans la période de lancement des contrats de ville du XII^e plan (septembre 2000).

4.3 Préparer la suite des contrats de ville 2000/2006 en cohérence avec d'autres réformes récentes.

4.3.1 Tenir compte du consensus constaté par la mission sur quelques principes.

4.3.1.1 Le volet social est nécessaire.

L'adoption de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003, la mise en place de l'ANRU en 2004 et la diminution des crédits gérés par la DIV pour le même exercice ont donné à penser aux acteurs locaux rencontrés par la mission que la priorité de l'Etat devenait l'investissement : la réhabilitation, la démolition et la production de logements.

⁴¹ Cf. Rapport IGAS n° 2002-038, qui souligne que "l'administration centrale en s'appuyant sur les premières réalisations des directions départementales et des équipes locales les plus avancées dans la mise en œuvre de la démarche a défini une politique d'appui pour doter les services déconcentrés d'un certain nombre d'outils et de méthodes pour « réussir » la mise en œuvre de la démarche" et que "une évaluation régulière des conditions de mise en œuvre de la démarche est assurée au plan national".

L'affichage très fort des objectifs poursuivis en ce domaine, réaffirmés par le projet de loi de cohésion sociale, ainsi que les exigences de délai posées par l'ANRU pour le dépôt des dossiers de financement d'opérations de rénovation, ont amené, par exemple, les élus de la communauté d'agglomération de MELUN/VAL-DE-SEINE - et particulièrement ceux de Melun - à se focaliser sur cet aspect de la politique de la ville. Certains projets prévus dans le champ du développement social, dans le cadre du contrat de ville ont été abandonnés ou revus à la baisse.

Pour autant, les différents acteurs du développement social des quartiers soulignent la nécessité de poursuivre les actions engagées et estiment que le renouveau des quartiers ne peut se réduire au bâti, d'autant que les démolitions et reconstructions sont des opérations difficiles, et lourdes humainement et socialement et qui doivent être préparées et accompagnées. Ils n'ont aucun doute sur l'utilité des programmes réalisés dans le cadre des contrats de ville, tout en reconnaissant la difficulté de l'évaluation et les limites de l'exercice.

Cette complémentarité du volet urbain et du volet social, déjà évoquée supra, apparaît donc indispensable.

4.3.1.2 La responsabilité de l'Etat est fondamentale.

Elle n'est mise en cause par aucun des acteurs rencontrés par la mission, bien au contraire. L'hypothèse d'une totale décentralisation du volet social des contrats de ville est évoquée, pour être immédiatement écartée. L'enjeu de cohésion sociale sous-jacent à toutes les opérations inscrites dans les contrats de ville est, en effet, trop important pour que l'Etat puisse se désengager. Par ailleurs beaucoup de politiques à caractère national sont concernées et supposent une mise en cohérence territoriale, qui ne peut être assurée que par le représentant de l'Etat.

Cette responsabilité ne peut s'exercer que par un pilotage fort du processus, permettant de mobiliser et de coordonner les positions des différents services d'Etat autour d'une ligne de conduite bien définie, de s'assurer du respect des engagements pris à l'égard de la commune et en contre partie de la bonne réalisation des actions incombant à la commune (ou à la communauté d'agglomération).

Elle doit se traduire par la définition d'orientations stratégiques et de priorités formalisées, servant de cadre de référence constant au comité interservices départemental dont la réunion régulière est nécessaire.

Cette vision mieux partagée permettrait un ciblage plus précis des actions à engager et une utilisation des crédits de droit commun, comme des crédits spécifiques « ville », plus conforme qu'aujourd'hui aux attentes gouvernementales en matière de discrimination positive en faveur des quartiers, sous réserve que ces attentes se traduisent dans les instructions des administrations centrales aux préfets, relatives à la déclinaison territoriale de chacune des politiques publiques concernées.

4.3.1.3 *La démarche partenariale est incontournable.*

Le contrat de ville est plébiscité en ce qu'il permet à tous les acteurs publics de partager une même approche des difficultés particulières à certains territoires et de lier leurs efforts pour les résoudre. Dans le cas de Melun, par exemple, la volonté de faire ensemble est manifeste comme le prouvent les nombreux groupes de travail constitués sur des sujets particuliers. Même si les procédures sont de ce fait assez lourdes, certains interlocuteurs de la mission estiment qu'il s'agit du « *prix à payer* » pour avancer de manière collective et coordonnée.

La nécessité de conserver un cadre partenarial est confirmée par la loi du 1er août 2003. Ce cadre est apprécié par tous les acteurs rencontrés. Il implique une démarche concertée, mais n'impose pas un travail commun à toutes les phases du processus.

La mise en commun et l'identité de vues semblent indispensables aux stades suivants :

- le choix des sites,
- le diagnostic,
- le choix des indicateurs de résultats à atteindre dans le respect du cadre posé par la loi du 1er août 2003,
- la détermination des programmes d'action prioritaires pour lesquels l'aide de l'Etat est requise,
- La nature des engagements de chaque partie,
- Les modalités du suivi et de l'évaluation.

4.3.2 *Repenser le rôle des élus locaux et de l'Etat, en cohérence avec le processus de décentralisation.*

4.3.2.1 *Renforcer le rôle stratégique de l'Etat.*

Dans les futurs contrats de ville - qui peuvent être dénommés autrement, mais la contractualisation reste essentielle - l'Etat s'attacherait aux objectifs poursuivis, définirait son concours financier de manière plus globale qu'aujourd'hui et les critères d'évaluation. La commune ou la communauté d'agglomération (point que la mission n'a pas estimé pouvoir aborder) serait totalement responsable du choix des actions et des associations à financer. L'administration de l'Etat ferait porter toute son attention sur le suivi et les résultats.

4.3.2.2 *Etre cohérent avec le processus de décentralisation et donner toute sa place à l'initiative des collectivités territoriales.*

- Un projet défini par la collectivité territoriale responsable.

Dans cette optique, la commune ou la communauté urbaine deviendraient responsables de la définition du projet à mettre en œuvre. Elles le porteraient et elles négocieraient avec l'Etat pour obtenir des moyens en soutien sur certains axes, elles seraient responsables de la réalisation d'une partie des actions, en lien avec leurs compétences et leurs possibilités financières (choix des opérateurs, instruction des demandes de subvention, calendrier...), elles en assumeraient le pilotage opérationnel et disposeraient de la MOUS.

Dans cette hypothèse, les crédits FIV seraient concentrés sur un petit nombre d'actions importantes pour permettre l'amplification de leur portée, prises en charge par la collectivité territoriale ou par une administration d'Etat.

Pour chaque programme d'actions, l'Etat (services déconcentrés et établissements) et la collectivité concernée expliciteraient les moyens et dispositifs qu'ils seraient en mesure de mobiliser. La recherche d'un financement non plus conjoint mais alternatif serait privilégiée.

- Une dotation globale sous-tendue par un projet formalisé dans un document de programmation.

La mission retient comme une conséquence logique des rôles nouveaux susceptibles d'être assignés à l'Etat et aux collectivités territoriales, la possibilité qu'une dotation globale et unique soit mise à disposition de la commune (ou de la communauté d'agglomération) pour mener toutes les actions sur les quartiers, tous thèmes confondus, avec obligation de résultats.

Pourrait ainsi être mis en place un système comparable à celui du fonds social européen, dans lequel le projet (qui pourrait définir des axes d'intervention et des zones éligibles, à partir de la géographie de la politique de la ville) négocié avec l'Etat correspondrait au document unique de programmation (DOCUP), et dans lequel l'Etat subventionnerait la collectivité territoriale (qui apparaîtrait comme un bénéficiaire "final" de l'Etat, selon le vocabulaire du FSE), elle-même finançant des opérateurs associatifs ou autres, éventuellement cofinanceurs ou soutenus par d'autres financeurs (qui apparaîtraient donc comme comparables à des bénéficiaires "ultimes" du FSE).

Le dispositif GPV pourrait inspirer une réforme, avec un niveau de subvention tenant compte de la situation financière de la commune, des crédits obtenus pour la rénovation urbaine et du contenu du projet.

La réforme de la DSU devrait apporter des ressources supplémentaires aux collectivités les plus défavorisées, rendant plus facile cet exercice.

Dans le cas où les collectivités locales auraient créé un EPICS, la participation financière de l'Etat (FIV) aux actions conduites directement par celui-ci pourrait prendre la forme d'une dotation globale, après approbation de son programme annuel.

Dans ce schéma, l'Etat demanderait des comptes tous les ans à ses partenaires pour contrôler, *a posteriori*, l'usage de ses fonds. Par ailleurs la collectivité transmettrait les informations au ministère de la ville sur le suivi du contrat sur la base d'indicateurs élaborés conjointement.

4.3.2.3 Tirer les conséquences de ces choix quant aux bases de la contractualisation.

- Du côté de l'Etat, une mobilisation renforcée est nécessaire.

Celle-ci repose sur 4 principes :

- Des exigences fortes au niveau de la définition des objectifs et du suivi des interventions et de leur impact.

- Un engagement sur la mobilisation des crédits de droit commun (en %) correspondant aux axes prioritaires définis.
- Des moyens importants pour les politiques les plus pertinentes pour la population des ZUS, afin d'atteindre un niveau vraiment visible d'interventions et déclencher un changement tangible.
- Un retrait de l'Etat des tâches de gestion au profit de l'animation et l'évaluation.
 - Du côté de la commune, une responsabilisation accrue en résultera.

Celle-ci repose sur 5 propositions :

- L'obtention d'une dotation annuelle sur la base d'un programme accepté par l'Etat, allouée sur les crédits FIV.
- L'engagement sur des moyens et des résultats pour réaliser ce programme.
- L'engagement d'accepter sur le territoire tout équipement public compatible avec les objectifs poursuivis.
- L'obligation de rendre compte régulièrement.
- La diminution, voire le remboursement, des subventions en cas de non-respect des engagements.
 - Du côté de la communauté d'agglomération, une clarification apparaît nécessaire.

Ses compétences doivent être clairement définies. Ses engagements de moyens doivent être connus et formalisés.

4.3.3 S'appuyer sur la dynamique du plan de cohésion sociale.

Le plan de cohésion sociale présenté par le ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale en juin 2004 ne fait pas explicitement référence aux dispositifs, tels que les contrats de ville, en vigueur dans le cadre de la politique de la ville, mais les objectifs du plan de cohésion sociale et les méthodes d'intervention que sa mise en œuvre nécessite devraient avoir pour effet d'accentuer fortement la mobilisation des services de l'Etat dans la politique de la ville.

4.3.3.1 Des objectifs et des publics communs.

Emploi, logement, égalité des chances : ces trois domaines d'intervention prioritaire du plan - ses trois « piliers » - correspondent aux domaines d'intervention prioritaires de la politique de la ville.

Par exemple, dans le domaine de l'emploi qui fait l'objet de 11 programmes, le plan se donne comme finalité le retour à l'activité des personnes qui en sont actuellement exclues répondant en particulier aux difficultés d'insertion sociale et professionnelle des publics des ZUS, question qui n'a pas toujours bénéficié d'un traitement réellement prioritaire dans les contrats de ville analysés par la mission. De même le plan prévoit la réorientation des missions locales et PAIO vers un accompagnement durable et renforcé des jeunes peu qualifiés, ou confrontés à des obstacles sociaux, familiaux, culturels et relationnels ce qui correspond à la problématique des publics des ZUS. Le plan prévoit également la mise en

œuvre d'une possibilité de retour à l'emploi pour les allocataires du RMI et de l'ASS, sensiblement sur-représentés dans les ZUS observées par la mission. Le renforcement et la sécurisation de l'aide de l'Etat au secteur de l'insertion par l'activité économique (entreprises d'insertion, associations intermédiaires, chantiers d'insertion) prévu dans le programme 6 viendrait également combler le déficit enregistré dans l'exécution de certains contrats de ville dans ce domaine. Enfin le programme 10, qui prévoit d'encourager la création d'emploi par les chômeurs et les personnes en situation précaire correspond à un besoin de redynamisation économique des ZUS.

Dans le domaine du logement le plan prévoit « un rattrapage massif en matière de logement locatif social tant dans le parc social que dans le parc privé »⁴².

Dans le domaine de l'égalité des chances, le plan contient également des dispositifs qui ont pour finalité l'amélioration de la situation des habitants des ZUS : les programmes 15 « accompagner les enfants en fragilité » et 16 « accompagner les collégiens en difficulté et rénover l'éducation prioritaire » s'attaquent tout particulièrement aux observées dans les ZUS qui ont fait l'objet des enquêtes. La mission a constaté que la question de la prise en charge précoce des enfants fragiles, de même que le soutien à la parentalité et le soutien scolaire, quoique bien identifiés dans les diagnostics associés aux contrats de ville, ne bénéficient pas toujours dans l'exécution des contrats d'une place à la hauteur des enjeux.

Le programme 17 prévoit par ailleurs d'augmenter sensiblement le montant global de la DSU, et de rééquilibrer sa distribution en faveur des communes disposant d'une ZUS sur leur territoire.

Enfin le plan contient deux programmes (programmes 19 et 20) spécifiques à l'intégration des populations immigrées et de la lutte contre les discriminations, sujets sur lesquels les contrats de ville étudiés par la mission n'ont pas toujours été explicites.

4.3.3.2 *Des méthodes d'intervention adaptées à la politique de la ville.*

Les constats formulés dans le présent rapport et illustrés dans chaque rapport de site font état d'un besoin de plus grande coordination des services, de plus grande proximité des opérateurs, d'une prise en charge globale des difficultés des personnes, et d'un suivi individualisé de leur situation.

Ce diagnostic n'est pas propre à la situation des quartiers de la politique de la ville, mais pour les habitants de ces quartiers il revêt une importance particulière. Les acteurs du service public de l'emploi, auquel il faut adjoindre les intervenants du secteur social, sont particulièrement concernés par ce constat.

Le plan de cohésion sociale contient des mesures qui ont pour finalité de s'attaquer à ces carences et qui mobiliseront fortement les services de l'Etat. Il en est ainsi particulièrement :

- de la redéfinition du SPE qui vise à coordonner les financeurs des politiques concourant à l'insertion professionnelle(Etat, Région, Département, Communes ASSEDIC...),
- et de la création de maisons de l'emploi dont l'objet est de regrouper tous les partenaires de la politique de l'emploi et de la formation, ainsi mieux à même d'apporter une réponse

⁴² Dossier de presse accompagnant le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale.

adaptée aux difficultés d'insertion sociale et professionnelle des personnes éloignées de l'emploi, particulièrement présentes dans les ZUS.

De façon générale le programme 18, notamment dans son volet « renforcement du rôle de pilotage des services déconcentrés de l'Etat », renvoie directement au constat et aux préconisations effectués par la mission sur les trois ZUS analysées.

4.3.3.3 L'articulation opérationnelle avec certains instruments juridiques de la politique de la ville reste à définir.

Si, les diagnostics, les objectifs et les publics prioritaires du plan de cohésion sociale et ceux de la politique de la ville sont en cohérence, il n'est pas précisé quelle part prendra l'instrument juridique actuel du contrat de ville dans la mise en œuvre des mesures prévues. De même, la question de l'intégration des ZUS, en tant que territoires clairement délimités, dans la réalisation des différents programmes, n'y est pas explicitement abordée.

Le présent rapport contient des propositions dans ce sens.

4.4 Assurer une mobilisation coordonnée de l'ensemble des services de l'Etat par le préfet.

4.4.1 Donner un contenu stratégique à cette coordination.

4.4.1.1 Une implication forte du préfet est nécessaire.

La politique de la ville a besoin d'organiser l'échange d'idées, la tension entre objectifs contradictoires. Pour cela, il faut que la parole de l'Etat soit portée au bon niveau, face à des élus de collectivités territoriales dont la parole porte elle aussi.

Cette préoccupation met en lumière la nécessité d'un pilotage stratégique, alors que la politique de la ville n'échappe pas à la tendance à se réunir pour définir des procédures et des calendriers, dans un contexte compliqué où les acteurs et les temporalités du volet urbanisme/aménagement du territoire ne sont pas ceux du volet social/logement.

4.4.1.2 Renforcer l'autorité des sous-préfets à la ville.

Dans cette optique, l'institution « sous-préfet ville⁴³ » n'a de sens que si son autorité est renforcée, ce qui implique le respect de cinq conditions :

- Valoriser cette étape de leur carrière et lui donner une durée suffisante pour leur permettre de construire et mettre en œuvre une politique.

⁴³ Une autre possibilité peut consister à substituer au sous-préfet Ville, soit le secrétaire général de la préfecture - avec la même autorité et la même conception de mission et non de gestion - soit le chef du pôle cohésion sociale, ce qui peut cependant poser un problème d'organisation et d'autorité vis à vis des autres chefs de services déconcentrés plus difficile que s'il s'agit du secrétaire général de la préfecture.

- Décharger la mission « ville » de tâches gestionnaires, pour la centrer sur le pilotage et l'animation stratégique de la politique de la ville.
- Doter la mission ville des tableaux de bord physico-financiers et des outils de pilotage, de suivi et d'évaluation lui permettant d'avoir une vision d'ensemble des interventions des acteurs de la politique de la ville et d'être au centre des partenariats.
- Placer le sous-préfet à la ville en situation d'interface avec les pôles de compétences en charge de la cohésion sociale, du développement économique et de l'appui aux collectivités territoriales.
- Disposer d'une instance de coordination et d'échange d'informations, rassemblant tous les acteurs (Etat, collectivités territoriales, organismes sociaux) de la politique de la ville, dans laquelle le préfet, et par délégation le sous-préfet à la ville, pourra porter la parole de l'Etat.

4.4.2 Améliorer la mobilisation des moyens et crédits de l'Etat.

4.4.2.1 Repositionner la mission ville comme véritable coordonnatrice et animatrice de la programmation des actions.

Au-delà du simple cofinancement des actions, le rôle de la mission « ville » serait alors de s'assurer que la programmation des actions et des financements du contrat de ville est l'occasion d'élaborer sur chaque projet une position commune aux services de l'Etat (services déconcentrés et mission ville) ; d'arrêter les contributions respectives des services et de la mission ville ; et de vérifier que les crédits de droit commun sont mobilisés dans une logique d'additionnalité aux crédits du FIV et dans le cadre des priorités nationales et locales.

- Mobiliser à titre principal les moyens et crédits de droit commun.

Les propositions suivantes traitent de la mobilisation des moyens et crédits de droit commun, hors contrat de ville (ce que le présent rapport a appelé le socle 1 ou socle «mobilisation à titre principal»).

Chaque année, à l'époque où de tiennent les comités de programmation et de décision annuels (mars), le préfet pourrait tenir une réunion spécialement dédiée à l'affectation des crédits de droit commun dans les ZUS, pour les interventions prévues au titre du CDV ou hors CDV.

Cette procédure interviendrait une fois connu le montant ou l'ordre de grandeur des crédits de l'année.

L'annexe 8 propose une telle procédure, déclinée en une phase d'information et une phase décisionnelle, et appuyée à un tableau de bord comparable au document déjà utilisé par la DDE des Yvelines, qui pourrait soutenir efficacement la démarche de pilotage préfectoral.

Loin de contraindre les services à des exercices formels éloignés de la réalité de leurs missions, une méthode de ce type - rustique et peu coûteuse en temps - peut aider les services à progresser dans des démarches de pilotage, de suivi et d'évaluation qu'ils sont incités à entreprendre depuis plusieurs années par les ministères de l'emploi, de la solidarité et de la santé.

Elle peut également les aider à progresser dans les démarches de territorialisation des politiques publiques, dans la programmation de leurs crédits (connaissance des actions par zone et détermination d'objectifs par zone), et dans « l'affichage » de leurs moyens d'action à l'égard de leurs partenaires sur le terrain.

- Mobiliser « à titre additionnel » les crédits de droit commun et les crédits spécifiques «ville».

Les propositions suivantes traitent de la mobilisation des moyens et crédits de droit commun et spécifiques «ville» (ce que le présent rapport appelle le socle 2 ou socle « mobilisation à titre additionnel », qui concerne la mobilisation de crédits « Etat » de droit commun [et des autres crédits publics] supplémentaires et celle des crédits spécifiques «Ville» du FIV).

La procédure proposée par la mission, également décrite en annexe 8, s'inspire de ses observations dans le département du Rhône. Elle comporte un outil de suivi, une organisation de l'effort des services déconcentrés et l'élaboration d'un jeu d'indicateurs associés à la programmation des actions de chaque service.

Ce type de démarche n'est pas possible sans l'usage de quelques indicateurs, dont l'annexe 1 de la loi du 1^{er} août 2003 fixe une liste.

4.4.2.2 *Poursuivre l'effort d'amélioration de la gestion de l'Etat.*

- Remédier aux pratiques qui affaiblissent sa gestion.

La mission souligne la nécessité de remédier aux pratiques telles que la notification trop tardive des subventions et les gels de crédits qui induisent des problèmes de trésorerie pour les associations et une absence de visibilité pour les services déconcentrés ; les vacances de postes prolongées qui engendrent une discontinuité dans les actions engagées et des lacunes dans le suivi ; ainsi que la complexité des procédures de subventionnement des associations.

- Simplifier la procédure de demande de subvention pour les associations.

Les associations souhaitant obtenir une subvention des services de l'Etat doivent aujourd'hui se soumettre à une procédure particulièrement complexe : dossier en 4 exemplaires, remise pour chaque dossier des statuts de l'association, nécessité de solliciter la totalité des financeurs, et d'obtenir d'eux des lettres de cofinancement.

La procédure dite de « dossier unique » constitue un premier pas vers une simplification de la demande de subvention. Ce document s'attache à offrir un cadre unique de travail aux associations réclamant une subvention. Il conviendrait en outre de raccourcir l'instruction préalable des dossiers proposés par les associations, en généralisant le principe d'enveloppes financières globales et pluriannuelles affectées à des thématiques assorties d'objectifs précis, et d'assurer des versements plus précoces des subventions. La contractualisation doit être recentrée sur des objectifs limités et concrets, et mesurables, avec l'adoption d'indicateurs de suivi en amont.

Il serait en outre nécessaire qu'au terme de l'action subventionnée, les associations fournissent à la mission ville un formulaire unique contenant la mesure à l'aide d'indicateurs

précis des résultats de l'action menée. Ce document est nécessaire pour définir plus finement les actions à réaliser et les réajuster.

4.5 Bâtir un système de suivi et d'évaluation adapté et partagé.

La nécessité de développer les systèmes d'informations et d'observation sociale et veiller à l'impact des politiques sociales sur les quartiers, exprimée notamment par le protocole DGAS/DIV déjà cité⁴⁴, est pleinement confirmée par l'enquête de la mission.

4.5.1 Installer un système d'information sociale et physico-financière.

4.5.1.1 Un îlotage nécessaire des données sociales et physico-financières.

L'îlotage (*ex ante* et *ex post*) des données sociales et physico-financières sur la situation des habitants des ZUS et sur les crédits et moyens mobilisés est nécessaire pour :

- Décrire les caractéristiques démographiques, sociales, économiques et culturelles des quartiers vulnérables et de leurs habitants
- Identifier les crédits et moyens effectivement mobilisés en faveur des habitants des ZUS.
- En mesurer la pertinence par rapport aux données - elles-mêmes îlotées - sur la précarité dans les ZUS.
- Evaluer l'impact réel des actions conduites à leur destination.

Il constitue la base de l'élaboration de tableaux de bord de suivi et d'évaluation des actions conduites sur les sites de la politique de la ville.

Des travaux sont en cours⁴⁵, qu'il convient de mener rapidement à leur terme, en s'appuyant notamment sur l'expérience des CAF et les outils élaborés par l'INSEE et la DIV avec l'ANPE notamment.

4.5.1.2 Assurer un suivi consolidé de la mobilisation des moyens de l'Etat, de droit commun et spécifiques "ville" sur les sites de la politique de la ville.

Nécessaire au niveau de chaque service, un tel suivi doit également permettre les échanges entre services et assurer une vision globale de la mobilisation des crédits de l'Etat.

⁴⁴ « L'importance de disposer d'indicateurs pour établir des diagnostics et des plans d'action correspondant à de vrais projets sociaux de territoire n'est plus à démontrer. Ces indicateurs sont également indispensables à l'évaluation de l'efficacité des actions mises en œuvre. La Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) engage l'ensemble des politiques publiques dans cette direction. Le Plan national d'actions pour l'inclusion sociale (PNAI) mis en place dans le cadre de la lutte contre l'exclusion et la Loi de rénovation urbaine adoptée le 1er août 2003, à l'initiative du Ministère de la ville vont également dans ce sens. [...] Cependant, [les] données statistiques ne sauraient toujours suffire à la lecture des réalités sociales vécues sur les quartiers, particulièrement au regard des publics exclus, et ont besoin d'être complétées par des démarches d'observation sociale faisant appel aux savoirs des professionnels, des associations et des habitants ».

⁴⁵ Des travaux sont en cours à la DARES et à la DRTEFP Ile-de-France pour permettre une meilleure connaissance dans ce domaine, en vue d'appliquer aux territoires de la politique de la ville les outils déjà disponibles, notamment à travers CORINTHE, en matière de territorialisation de la lutte contre le chômage de longue durée et contre l'exclusion.

C'est pourquoi, la mission propose que chaque service de l'Etat (mais cela pourrait être étendu aux autres organismes publics) soit astreint à la tenue d'une comptabilité des moyens (effectifs, crédits d'intervention [d'investissement et de fonctionnement]) affectés à la politique de la ville, ce qui serait tout à fait cohérent avec les exigences de la LOLF.

4.5.1.3 Inciter les collectivités locales et les organismes sociaux à une telle consolidation.

Au-delà de l'Etat, et dans la perspective partenariale confirmée par le présent rapport, le suivi proposé devrait permettre de couvrir, dans une vision d'ensemble, ce que le présent rapport a appelé le socle 1 ou socle « mobilisation à titre principal » et le socle 2 ou socle « mobilisation à titre additionnel ».

4.5.2 Demander aux préfets de faire des comptes rendus d'exécution de la politique de la ville, transmis aux collectivités territoriales concernées.

L'article 3 de la loi du 1^{er} août 2003 dispose que « l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs [...] communiquent [à l'Observatoire national des zones urbaines sensibles] les éléments nécessaires à l'accomplissement de sa mission, sous réserve de l'application des dispositions législatives imposant une obligation de secret », tandis que son article 5 prévoit que « à compter du 1^{er} janvier suivant la publication de la présente loi, le Gouvernement présente au Parlement, au plus tard à l'ouverture de la session ordinaire, un rapport annuel détaillé sur l'évolution des zones urbaines sensibles et des zones franches urbaines, lequel donne lieu à un débat d'orientation devant chacune des deux assemblées ».

Le respect de ces dispositions implique l'élaboration de comptes rendus locaux d'exécution de la politique de la ville, illustrés par l'évolution des données sociales et physico-financières îlotées et assortis des indicateurs de résultats des programmes d'actions définis par l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} août 2003.

En outre, ces comptes rendus constituent un corollaire des responsabilités d'évaluation et de rendu compte proposées en 4.3.2.3.

4.5.3 Organiser les échanges d'informations sur le suivi physico-financier et la mobilisation des crédits dans le cadre d'une conférence des financeurs.

Les propositions de subventions globales formulées par la mission, si elles contribueraient à alléger les charges de gestion et à sécuriser les opérateurs, n'élimineront pas pour autant la nécessité de montages financiers complexes, associant des acteurs publics, voire privés, autour de mêmes opérations. S'inspirant là encore des dispositifs de programmation du FSE, la mission estime nécessaire d'organiser les échanges d'informations sur le suivi physico-financier et la mobilisation des crédits dans le cadre d'une conférence des financeurs.

4.5.4 Intégrer ce suivi dans le dispositif exigé par la loi organique sur les lois de finances (LOLF).

Le « Document de Politique Transversale » (DPT), qui intégrera les crédits mobilisés par les ministères partenaires au titre de la politique de la ville, constituera, avec le rapport annuel prévu par l'article 5 de la loi du 1^{er} août 2003, l'instrument de contrôle parlementaire de la mobilisation de l'Etat en matière de politique de la ville. Il en résulte que, si les indicateurs de résultats définis par la loi du 1^{er} août 2003 pourront alimenter les indicateurs exigés par la loi organique sur les lois de finances (LOLF), ils devront être complétés par une vision aussi exhaustive et fiable que possible des crédits d'Etat mobilisés pour conduire la politique de la ville, ce qui implique une alimentation par les opérateurs nationaux et par les services déconcentrés et une double consolidation, locale et nationale. Les difficultés rencontrées par la mission pour réaliser un exercice plus modeste d'estimation des crédits de droit commun mobilisés en faveur des ZUS enquêtées montrent que des outils comptables et méthodologiques doivent être élaborés à cet effet.

Par ailleurs, il importe que chaque programme se préoccupe de la politique de la ville dans la construction de ses objectifs et indicateurs.

4.5.5 "Tenir les deux bouts de la chaîne" en s'intéressant à l'évolution des territoires et à l'évolution des cohortes d'habitants de ces territoires.

4.5.5.1 Organiser l'interface entre bases de données.

Il s'agit notamment des données de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles, des données locales disponibles via les observatoires régionaux de la santé, "CORINTHE" et de la base de données sociales locales (BDSL).

La mission a relevé que cet objectif est clairement formulé, bien que les données disponibles dans les DRTEFP et à la DARES n'aient pas été évoquées, par le protocole⁴⁶ DGAS/DIV déjà cité. Elle attache un intérêt particulier à cet aspect de l'observation sociale.

La mission considère également que, dans ce domaine, la mise à jour en temps réel des données statistiques parfois anciennes accessibles sur le site « SIGVILLE » de la DIV, et leur enrichissement, constituent des objectifs à atteindre.

⁴⁶ Ce protocole prévoit le développement des outils communs d'information dans le champ du développement social des quartiers (accès des acteurs de la politique de la ville et des Centres régionaux de ressources à la Banque de données sociales locales [BDSL], diffusion des données issues des travaux de l'Observatoire des ZUS aux DRASS et aux DDASS) ; la mise en place concertée des tableaux de bord de suivi et d'évaluation des objectifs du PNAI et de réduction des inégalités territoriales inclus dans la loi de rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 ; l'association de la DIV et de sites de la politique de la ville au groupe de travail DGAS, DREES et DGS concernant les démarches régionales d'observation sanitaire et sociale et au suivi de l'expérimentation « Démarches locales partagées santé/social », la poursuite et diffusion des acquis de l'expérimentation « Projets sociaux de territoire ».

4.5.5.2 Un "suivi de cohorte" coûteux, mais nécessaire.

Sur MELUN, notamment, l'inspection de l'éducation nationale a essayé, sans succès pour des raisons de temps et de disponibilité des informations nominatives, de fournir à la mission des données de suivi d'une cohorte d'élèves. De même, des services comme la DDASS, la DDTEFP, l'ANPE, le CNASEA, ont accompli un travail lourd, et d'une fiabilité limitée, pour tenter de répondre aux questions de la mission sur l'impact des dispositifs mobilisés en faveur des habitants des ZUS.

Les propositions de la mission quant à un flottage des données visent à permettre à l'administration de disposer d'un instrument nécessaire de suivi et d'évaluation.

Reste cependant la question de l'impact à long terme sur des populations dont la mobilité résidentielle est apparue, dans les limites de l'enquête de la mission, supérieure à la moyenne.

C'est pourquoi la mission estime que des enquêtes de suivi de cohortes, telles que celles déjà effectuées dans certains domaines par la DARES⁴⁷, sont nécessaires pour apprécier les changements de situation affectant les personnes qui, à un moment de leur parcours, ont vécu dans une ZUS, et ont pu connaître ensuite un destin différent, plus ou moins favorable.

⁴⁷ Cf. Etudes citées dans la partie 1 du rapport au point 1.1.1.1.

Conclusion

Les travaux et les réflexions de la mission ont été guidés par la lettre de mission qui lui a été notifiée. Celle-ci demandait qu'il soit procédé à une approche concrète dans trois départements, de la mobilisation des crédits de droit commun et des crédits spécifiques "Ville" et de la pertinence de l'outil "contrat de ville" dans des territoires marqués par des écarts importants de richesse.

Ils se sont inscrits dans la perspective tracée par l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine qui dispose que : « *En vue de réduire les inégalités sociales et les écarts de développement entre les territoires, l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs élaborent et mettent en œuvre, par décisions concertées ou par voie de conventions, des programmes d'action dans les zones urbaines sensibles définies au 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. [...] Ces programmes d'action, qui tiennent compte du programme local de l'habitat s'il existe, fixent, pour chaque zone et sur une période de cinq ans, des objectifs de résultats chiffrés relatifs à la réduction du chômage, au développement économique, à la diversification et à l'amélioration de l'habitat, à la restructuration ou à la réhabilitation des espaces et équipements collectifs, à la restructuration des espaces commerciaux, au renforcement des services publics, à l'amélioration de l'accès au système de santé s'appuyant sur l'hôpital public, à l'amélioration du système d'éducation et de la formation professionnelle, de l'accompagnement social et au rétablissement de la tranquillité et de la sécurité publiques. L'exécution des programmes fait l'objet d'évaluations périodiques [...]* ».

Dans ce cadre, la mission n'avait pas vocation à élargir sa réflexion à l'ensemble du tissu social français, et notamment à s'interroger sur les politiques conduites ou à conduire pour faire face à ce que diverses analyses considèrent être un mal profond, dépassant les zonages prioritaires : le développement de formes de précarité dans de larges couches de la population et « *la précocité et l'irréversibilité des mécanismes d'enfermement des individus dans des destins écrits d'avance* ».

La mission relève que ses constats et ses propositions rejoignent, notamment en matière de pilotage, ceux qui ont déjà été formulés par le rapport de février 2002 de la Cour des comptes relatif à la politique de la ville⁴⁸, par le rapport IGF/IGA de février 2002 sur les procédures financières de mise en œuvre de la politique de la ville⁴⁹, et par le rapport IGAS de

⁴⁸ Ce rapport relevait déjà que « *l'organisation du pilotage a su s'adapter aux spécificités locales, mais cela conduit parfois à une juxtaposition de dispositifs multiples, peu favorables 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 partenarial* ».

⁴⁹ Qui relevait notamment que « *ce sont à la fois l'imprécision des objectifs, et les lacunes de l'animation, qui débouchent sur les difficultés assez nombreuses que la mission a recensées en matière de mise en œuvre d'une politique, bien que celle-ci revête une importance fondamentale en matière de solidarité nationale* ».

mai 2002 sur l'exemple de la politique de la ville en matière d'adaptation des politiques publiques aux territoires⁵⁰.

La mission retient particulièrement quatre constats :

- La mobilisation des moyens de droit commun en faveur de la ZUS, inégale, n'est pas à l'échelle des difficultés des quartiers.
- La mission n'a pas identifié d'effets patents de substitution des crédits spécifiques «ville», ni d'éviction massive et volontaire des crédits de droit commun. En revanche, une certaine évasion est probable.
- Les difficultés de mobilisation trouvent leur explication dans un pilotage insuffisamment volontariste.
- S'agissant des contrats de ville observés, les actions conduites apparaissent avoir des effets, mais il est difficile de les quantifier.

Ces constats confirment l'intérêt des dispositions des articles 2 et 3 de la loi du 1^{er} août 2003, respectivement relatifs aux « *objectifs de résultats [à assigner] pour chaque zone urbaine sensible, en concordance avec les objectifs nationaux [prévus par l'article 1^{er}] et tendant à réduire de façon significative les écarts constatés, notamment en matière d'emploi, de développement économique, de formation scolaire, d'accès au système de santé et de sécurité publique, entre les zones urbaines sensibles et l'ensemble du territoire national* » et à la création d'un « *Observatoire national des zones urbaines sensibles chargé de mesurer l'évolution des inégalités sociales et des écarts de développement dans chacune des zones urbaines sensibles, de suivre la mise en œuvre des politiques publiques conduites en leur faveur, de mesurer les moyens spécifiques mis en œuvre et d'en évaluer les effets* », et nourrissent les propositions de la mission figurant en partie 4 du présent rapport.

Ces propositions visent à tirer toutes les conséquences de la loi du 1^{er} août 2003 - et des circulaires déjà anciennes de la DIV - en matière de mobilisation des crédits et moyens de droit commun, en définissant des orientations nationales fortes, complétées et déclinées localement, et en préparant la suite des contrats de ville 2000/2006 en cohérence avec d'autres réformes récentes.

Maryse FOURCADE

Gildas LE COZ

Daniel LEJEUNE

Danielle VILCHIEN

⁵⁰ Ce rapport soulignait notamment, ce qui est important compte tenu du sujet « mobilisation des crédits » assigné à la présente mission, que l'on ne devait pas réduire la préoccupation « ville » à la recherche d'un surfinancement des quartiers par les crédits de droit commun, mais aussi viser une appropriation des objectifs de la politique de la ville par tous les intervenants publics. Par ailleurs, il préconisait un « *management par objectifs, fondé sur une responsabilisation des acteurs locaux en échange d'une fermeté au niveau central sur les grands principes, et sur un contrôle a posteriori en échange d'une professionnalisation des fonctions nécessaires au pilotage local* ».

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- Annexe 1 Lettre de mission
- Annexe 2 Liste des personnes rencontrées
- Annexe 3 Liste des sigles et acronymes
- Annexe 4 L'articulation entre les divers instruments de programmation
- Annexe 5 Les conditions dans lesquelles les services départementaux de l'Etat et les organismes de protection sociale peu ou pas traités dans le corps du rapport de synthèse, s'impliquent dans la politique de la ville
- Annexe 6 Schémas des contrats et des instances de pilotage et de concertation du contrat de ville : l'exemple de Melun
- Annexe 7 « Schémas de plan local pour l'emploi et l'insertion », annexés à la circulaire commune DGEFP/DAS/DIRMI/DIJ/DDF/DG ANPE/DG AFPA, élaborée avec la DIV le 26 mai 1999
- Annexe 8 Proposition de procédures de pilotage préfectoral de la mobilisation des moyens et crédits de l'Etat

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION

*Le Ministre de l'Emploi, du Travail
et de la Cohésion Sociale*

*La Secrétaire d'Etat à l'intégration
et à l'égalité des chances*

Scop D 04004817

Madame l'Inspectrice Générale,

La politique de la ville et de la rénovation urbaine a fait, au cours de ces deux dernières années, l'objet de réformes de grande ampleur. La loi du 1^{er} août 2003 a ainsi, avec la création de l'agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU), profondément modifié les conditions d'intervention de la puissance publique dans le registre de la restructuration urbaine. Elle a relancé une nouvelle génération de zones franches urbaines et prolongé les dispositifs dont bénéficiaient les 44 premières zones. Enfin, en donnant la possibilité aux ménages surendettés de sortir de situations inextricables, elle leur permet de reprendre confiance et de s'engager à nouveau dans des projets.

Au-delà de ces trois avancées essentielles, la loi met pour la première fois l'accent sur l'enjeu que représente la réduction des inégalités sociales et des écarts de développement entre les territoires. Elle précise les modes de partenariat locaux pour la mise en œuvre de programmes d'action permettant de durablement les réduire. Elle précise, aussi, les principaux champs de ces actions, en particulier la réduction du chômage, l'amélioration de l'accès aux services de santé, l'amélioration du système de formation professionnelle et l'accompagnement social. La mobilisation du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale est, dans cette perspective, bien évidemment décisive. Dans la foulée de la loi du 1^{er} août 2003, nous entendons ainsi renouveler l'approche dans le registre du développement social urbain.

La politique de la ville a fait l'objet de rapports particulièrement étayés – rapport public particulier de la Cour des Comptes de février 2002, rapport préparatoire au rapport annuel 2002 de l'IGAS sur les politiques sociales de l'Etat et les territoires -, qui ont utilisé une approche globale, laquelle a permis de déceler les points forts et les marges de progression nécessaires de la politique de la ville.

Dans la perspective que nous vous avons indiquée, nous souhaiterions que cette approche soit complétée par une enquête territoriale ciblée qui se déroulerait dans trois départements métropolitains au plus, dont un au moins de la région Ile de France.

Madame Marie-Caroline BONNET-GALZY
Chef du service de l'inspection générale
des affaires sociales
25-27, rue d'Astorg
75008 PARIS

Dans ce cadre, nous vous demandons de vous concentrer sur deux sujets :

- la mobilisation des politiques de droit commun ;
- les contrats de ville et la simplification des procédures.

1) La mobilisation des politiques de droit commun mises en œuvre par l'Etat

Les rapports précités ont mis l'accent sur l'isolement de la politique de la ville par rapport aux politiques dites de droit commun. Ils ont souligné les conséquences préjudiciables pour les quartiers en difficultés de la juxtaposition de politiques qui s'ignorent trop souvent et la Cour a mis l'accent sur l'insuffisante implication de nombreux départements ministériels dans la mise en œuvre de la politique de lutte contre la ségrégation urbaine et sociale. Cette tendance, tout autant que la souplesse d'utilisation des crédits du Fonds interministériel pour la ville, ont pu conduire, dans certains cas extrêmes, certains services de l'Etat à concentrer leurs crédits propres sur les territoires hors zones urbaines sensibles, laissant au FIV la prise en charge des sites dits « politique de la ville ». Par ailleurs, l'insuffisante prise en compte de la dimension territoriale des processus d'exclusion n'a pas permis de cibler les politiques publiques sur les territoires prioritaires, ni même de s'assurer qu'ils en bénéficiaient toujours à juste proportion de leurs difficultés.

Ces tendances ont probablement été renforcées ces dernières années, au cours desquelles des restrictions budgétaires et la régulation de crédits ont été enregistrées sur plusieurs lignes de crédits des ministères qui ont vocation à intervenir dans les quartiers défavorisés, comme ailleurs.

Pourtant, nous avons la conviction que les politiques d'intervention de droit commun et la politique de la ville doivent être entendus davantage comme complémentaires que comme substituables.

Nous vous demandons donc de bien vouloir, pour les départements sous revue, décrire le plus précisément possible et analyser les causes de cet effet d'éviction ou de substitution, s'il est effectivement avéré. A cet effet, il nous semble important que les trois départements retenus comportent sur leurs territoires des écarts importants de richesse. Vous accorderez, bien évidemment, une attention prioritaire à l'éventuelle substitution entre les dispositifs et modes d'intervention de la politique de la ville et les politiques publiques mises en œuvre par le ministère de l'emploi du travail et de la cohésion sociale et ses établissements publics, notamment le FASILD.

2) Une contribution à l'évaluation des contrats de ville

La mise en œuvre de la loi du 1^{er} août 2003 conduit à recentrer le rôle de l'Etat autour de ses domaines de responsabilité, en donnant avant tout leur pleine mesure aux politiques de droit commun, la politique de la ville contribuant à assurer leur cohérence, entre elles et avec celles de collectivités territoriales, et apportant éventuellement des moyens complémentaires. Cette approche nouvelle de l'intervention de l'Etat et des relations de partenariat qu'il entretient avec les collectivités et institutions locales aura des conséquences sur la nature même des procédures contractuelles aujourd'hui à l'œuvre.

Dans la perspective de l'échéance des contrats de ville, qui interviendra début 2006, il est donc important que nous commençons à disposer d'une évaluation du fonctionnement de ce mode de contractualisation synthétique entre l'Etat, les pouvoirs publics concernés et les communes inscrites dans la géographie prioritaire. Dans un premier temps, nous souhaitons circonscrire l'analyse à la manière dont l'Etat a utilisé cet outil contractuel.

Nous vous demandons donc, dans les départements sous revue, de bien vouloir isoler à chaque fois un ou plusieurs contrats de ville et de procéder à l'évaluation du rôle que l'Etat a tenu dans leur mise en œuvre. La pertinence des champs couverts proposés, l'effectivité des actions au regard des intentions affichées par l'Etat au moment de la contractualisation, devront être analysés.

Il est important que l'évaluation soit assortie de propositions concernant les modes d'intervention de l'Etat en matière de développement social urbain territorialisé. La recherche de la meilleure articulation avec les modes d'intervention de l'ANRU pourra servir de ligne directrice à votre analyse, qui doit nous faire progresser dans le registre de la simplification des procédures de la politique de la ville.

Les résultats de votre mission devront nous parvenir au début du mois de septembre 2004. Un point intermédiaire avec la mission nous sera utile mi-juillet 2004.

Catherine VAUTRIN

Jean-Louis BORLOO

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Personnes rencontrées par la mission à Melun

- AUBERT Roxane, directrice adjointe à la DDTEFP
- BACH Jocelyne, direction générale du FASILD
- BARTHELEMY Jacques, Préfet de Seine-et-Marne
- BERNHAIM Gérard, Premier vice-président du conseil général de Seine-et-Marne chargé des solidarités et de la santé publique
- BOU Brigitte, inspectrice chargée de la politique de la ville à la DDTEFP
- BOUTIN Jacqueline, Chef adjoint de la Mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS)
- BRESSON David, conseiller technique au cabinet du Président du conseil général de Seine-et-Marne
- BREVAN Claude, déléguée interministérielle DIV
- CERCEAU Rodolphe, directeur Mission locale du Sud-Ouest.
- DAGUIN Stéphane, sous préfet à la ville
- De BOUËTIEZ Thierry, directeur général adjoint des services du conseil général de Seine-et-Marne
- DELAPLACE, directeur adjoint CAF
- DELORME Jean-Martin, directeur adjoint urbanisme, aménagement, habitat à la DDE
- DUCHEMIN Daniel, délégation régionale Ile-de-France du FASILD
- DUPONT-BUREAU Elisabeth, chargée de mission direction déléguée ANPE
- FERAL Marc, directeur DDSP
- FOURNERET Françoise, inspectrice d'académie, adjointe au directeur des services départementaux de l'Education nationale de Seine-et-Marne
- FRANCOIS Hervé, directeur CAF
- FRISSON, conseillère pédagogique, coordonnatrice de REP
- GORGES Claude, directrice déléguée ANPE Seine-et-Marne Sud
- GUILLERM Alain, directeur du GIP « Renouvellement urbain »
- JANIN Hélène, chargée de mission « Ville »
- JORIS François, chargé de mission politique de la ville à la DDE
- JOURDAIN Raymond Alexis, directeur général des services de l'OPDHLM de Seine-et-Marne
- KESSAR Salem, adjoint au directeur de la DDPJJ
- LANVERS, délégué adjoint DIV
- LE TINIER Gwenn, directrice ALE MELUN
- MAESTRACCI Nicole, présidente du TGI
- MARTIN Nathalie, directrice des affaires juridiques et sociales à la CPAM
- MELLIER Henri, Directeur général des services de la Mairie de Melun
- MILLET Gérard, Maire de Melun
- MONTIALOUX Josée, coordonnatrice emploi formation à la DDTEFP
- PERNET Christiane, directrice départementale, DDASS
- PETIT Thierry, directeur général de la communauté d'agglomération Melun-Val-de-Seine
- PINEDA Marie-Françoise, chargée de mission au conseil régional d'Ile-de-France
- RAGUE, Inspectrice de l'Education Nationale
- RENART, service des statistiques CAF

- REZZAG LEBZA Najette, chargée de mission départementale à la délégation régionale Ile-de-France du FASILD
- SAINT-SEBASTIEN, adjoint à la directrice de l'ALE de MELUN
- SALOU Bruno, directeur de la politique ville, habitat, solidarité de la communauté d'agglomération Melun-Val-de-Seine
- SAVY Jean-François, secrétaire général de la préfecture et sous préfet de l'arrondissement de Melun
- SIMON Magaly, chef de projet ARUM (MOUS)
- SIRVENT Annie, directrice adjointe (pôle insertion) à la DDTEFP
- SMADJA Nicole, Chef de la mission Régionale "Ville".
- VAN de MAELE Philippe, directeur général ANRU
- VERNAIN, vice-président de la communauté d'agglomération Melun-Val-de-Seine
- VIGNAL Pierre, chef du service habitat à la DDE
- VIOT-BICHON Isabelle, directrice du travail (pôle entreprise) à la DDTEFP
- VOINOT Jean-Michel, secrétaire général DIV
- ZANIN Dominique, chargée de mission « Ville »

Liste des personnes rencontrées à Vénissieux

- Jean-Pierre LACROIX, préfet du Rhône, de la région Rhône- Alpes
- Pascal OTHEGUY, sous-préfet, chargé de mission
- Christine MATHURIAUX, chargée de mission
- Claude LAURENT, directeur général des services de la ville de VENISSIEUX
- Dominique MOUILLEAUX, responsable du service Habitat/Politique de la ville à la DDE, et délégué de l'Etat à Vénissieux
- Yazid IKDOUMI, directeur de projet de Vénissieux (Visite du quartier des Minguettes avec Yazid Ikdoumi et des collaborateurs de l'équipe projet)
- Guy RENAUDEAU, Inspecteur d'académie adjoint - Inspection académique,
- Marie-Noëlle MUNOZ, responsable de division de l'organisation scolaire
- Marie-Anne SANTONI, chargée de mission
- Max RULLIER, directeur régional de la jeunesse et des sports (DRDJS) et Jean-Pierre BERTHAULT, DRDJS adjoint
- Bernard CHOLVY, directeur départemental du travail,
- Jean-Luis VIGNAL, adjoint au directeur
- Anne-Marie AUBERT, coordonnatrice emploi-formation
- Joël MAY, directeur départemental des affaires sanitaires et sociales
- Nathalie GAY, inspectrice principale des affaires sociales
- Richard JEANNIN, directeur régional
- MPhilippe DELPY, chargé de mission au FASILD
- Patrick LESCURE, délégué régional ANPE
- Jean-Bernard COFFY ,délégué départemental
- Brigitte MONTIGNOT, directrice de l'ALE de Vénissieux
- Jean-Michel SEROUART, directeur de l'action sociale à la CAF de Lyon

Liste des personnes rencontrées par la mission à Sartrouville

- Bernard NIQUET Préfet des Yvelines
- Olivier FOMBARON Sous-préfet à la ville
- Nathalie GARY Chargée de mission, mission ville
- Jérôme BRAULT Chef de bureau de la politique de la ville, mission ville
- François BURDEYRON Sous-préfet d'arrondissement
- Brigitte GUIGNARD Déléguée de l'Etat
- Pierre FOND Maire de Sartrouville
- Raynald GODART Maire adjoint
- Damien VANOVERSCHELDE Directeur général des services

- Lionel DE TAILLAC Directeur, DDTEFP
- Bruno LUCAS Directeur régional adjoint, ANPE

- Corinne ETOUATTI Chef de projet Contrat de ville
- Geneviève COUTEL Directrice par intérim, DDASS
- Monique REVELLI Inspectrice principale « lutte contre les exclusions »

- Jean-Louis MIGNARD Chef du service « politique de la ville », DDE
- Martine GUSTIN-FALL Directrice, DDJS (entretien téléphonique)
- Elie MUNOZ Directeur délégué, DDA Yvelines Nord
- George DEVACHT Chargé de mission, DDA Yvelines Nord
- Francine CHENET Directrice de l'agence locale de Sartrouville
- Hélène REGNOULT Responsable des interventions extérieures, CAF des Yvelines

- **ANPE et FASILD**
- Emmanuel HEYRAUD Chargé de mission FASILD pour le département des Yvelines

- Florence CREZE Coordinatrice ZEP

- Abdel SENBEL Directeur de l'Espace initiative emploi
- SORET Directeur du centre municipal de santé Yves Culot

ANNEXE 3 : LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

Liste des sigles et acronymes

ANPE/ALE	: Agence nationale pour l'emploi// Agence locale pour l'emploi
ANRU	: Agence nationale de rénovation urbaine
ASI	: Appui social individualisé
BDSL	: Banque de données sociales locale
CADA	: Centre d'accueil des demandeurs d'asile
CAR	: Commission administrative régionale
CEE	: Communauté économique européenne
CEL	: Contrat éducatif local
CES/CEC	: Contrat emploi solidarité/ Contrat emploi consolidé
CHRS	: Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CIE	: Contrat initiative emploi
CIAP	: Commission interministériel d'audit des programmes
CLAS	: Contrat local d'accompagnement scolaire
CNAF/CAF	: Caisse nationale d'allocations familiales/ caisse d'allocations familiales
CNASEA	: Centre national pour l'amélioration des structures et des exploitations agricoles
CODIR	: Comité des directeurs
CPAM	: Caisse primaire d'assurance maladie
CPR	: Contrat de plan régional
CTRI	: Comité technique régional et départemental
DARES	: Direction de l'animation, de la recherche, des études et de la statistique
DDASS	: Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDE	: Direction départementale de l'équipement
DDEFP	: Direction départementale de l'emploi et de la formation professionnelle

DEFM	: Demandeurs d'emploi en fin de mois
DGAS	: Direction générale de l'action sociale
DGEPF	: Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle
DGS	: Direction générale de la santé
DIV	: Délégation interministérielle à la ville
DDJS	: Direction départementale de la jeunesse et des sports
DDSP	: Direction départementale de la sécurité publique
DNO	: Directive nationale d'orientation
DOCUP	: Document unique de programmation
DPM	: Direction de la population et des migrations
DPT	: Document de politique transversale
DRAC	: Direction régionale des affaires culturelles
DSU	: Dotation de solidarité urbaine
ESPERE	: Engagement du service public de l'emploi pour restaurer l'égalité
FASILD	: Fonds d'action sociale et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les Discriminations
FIV	: Fonds interministériel à la ville
FSE	: Fonds social européen
GIP	: Groupement d'intérêt public
GPRU	: Grand projet de rénovation urbaine
GPV	: Grand projet de ville
IA	: Inspection d'académie
INSEE	: Institut national de la statistique et des études économiques
LOLF	: loi organique portant loi de finances du 1 ^{er} août 2003
MIV	: Mission inter-services à la ville

MOUS	: Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale
PAIO	: Permanence d'accueil, d'information et d'orientation
PALULOS	: prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale
PASED	: Projet d'action stratégique départemental
PASER	: Projet d'action stratégique régional
PLIE	: plan local d'insertion et de l'emploi
PNAI	: Plan national d'action pour l'inclusion
PRS	: Programme régional de santé
PTE	: Projet territorial de l'Etat
RMI	: Revenu minimal d'insertion
SIFE	: Stage d'insertion et de formation pour l'emploi
SPE	: Service public de l'emploi
UNEDIC	: Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
ZEP	: Zone d'éducation prioritaire
ZFU	: Zone franche urbaine
ZUS	: Zone urbaine sensible

**ANNEXE 4 : L'ARTICULATION ENTRE LES DIVERS INSTRUMENTS
DE PROGRAMMATION**

SOMMAIRE :

1. LA COMPLEXITÉ DES CONTRATS DE VILLE : LES CONTRATS ASSOCIÉS.

2. LE COPILOTAGE DU CONTRAT DE VILLE : LA PROGRAMMATION "ETAT" ET LA PROGRAMMATION "COMMUNE".

3. LES CONTRATS DE PLAN AU NIVEAU RÉGIONAL.

3.1. LES : CONTRATS DE PLANÉTAT-RÉGION (CPER) SONT DES DOCUMENTS IMPORTANTS, MAIS DONT L'IMPACT N'EST PAS SUFFISAMMENT VISIBLE : L'EXEMPLE DE L'ÎLE-DE-FRANCE.

3.2. LA RÉGION DISPOSE DE SES PROPRES OUTILS DE CONTRACTUALISATION POUR DES CHOIX NON ADOSSÉS À CEUX DE L'ÉTAT.

L'articulation entre les divers instruments de programmation

1. La complexité des contrats de ville : les contrats associés.

Le schéma A présenté en annexe 6 ci-après, illustre ce sujet à travers l'exemple de Melun.

Signé au niveau de l'agglomération urbaine, alors district, le contrat s'est décliné en conventions territoriales. Toutes n'ont pas abouti, mais celle de Melun a bien été signée et déclinée :

- par quartiers (6),
- par thèmes (9).

Quatre axes sont renvoyés sur des contrats particuliers : CEL, PLH, CLSPD, PLIE traitant en fait des sujets majeurs : éducation, habitat, sécurité et emploi, et sont suivis par des groupes de travail spécifiques, au niveau de la commune et au niveau des quartiers. Le district s'étant depuis le 1^{er} janvier 2004 transformé en communauté d'agglomération, certaines compétences ont été reconnues de ce niveau, et traitées en conséquence de manière progressive.

Il est difficile pour les services de l'Etat d'être présents dans toutes ces instances, en raison de leurs effectifs et de leur organisation peu territorialisée dans certains cas.

Le suivi très éclaté qui en résulte exige, du côté de l'Etat, un pilotage globalisant, sous l'égide d'un responsable d'autorité, proche du préfet.

2. Le copilotage du contrat de ville : la programmation "Etat" et la programmation "Commune".

En Seine-et-Marne, par exemple, un comité interministériel départemental à la ville présidé par le préfet a lieu au moins une fois par an et porte sur la définition des objectifs. Au début de l'année 2004 le sous-préfet à la ville a organisé des CIDV par site en contrat de ville, en vue de redonner aux acteurs une vision collective et actualisée de la mise en œuvre de la politique de la ville. Le CIDV traite des crédits spécifiques « ville », les crédits de droit commun ne faisant pas l'objet de ce type de procédure.

Par ailleurs, une instance mixte, réunissant les signataires du contrat, pilote celui-ci avec l'assistance de la MOUS cofinancée par l'Etat, la commune et les bailleurs sociaux. La MOUS est en fait très proche de la commune. Avec la relance de la rénovation urbaine et les compétences de la communauté, les MOUS cherchent leur positionnement dans ce contexte évolutif

Le schéma B présenté en annexe 6 ci-après, illustre les modalités du copilotage mis en place à Melun.

3. Les contrats de plan au niveau régional.

3.1. Les contrats de plan Etat-région (CPER) sont des documents importants, mais dont l'impact n'est pas suffisamment visible : l'exemple de l'Ile-de-France.

Les priorités de l'Etat ont été précisées dans la circulaire du Premier ministre du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville 2000-2006. Celles de la Région sont énoncées dans la délibération du 14 octobre 1999 relative aux modalités d'intervention de la Région en matière de politique de la ville qui s'inscrit dans la continuité de la délibération de principe du 13 octobre 1994.

Ces priorités visent à lutter contre la fracture sociale et urbaine, et croisent celles de l'Etat. Elles favorisent :

- La mixité de l'habitat et la diversification des fonctions en particulier par une action en matière de renouvellement urbain, la création d'activités et le développement d'équipement de proximité.
- L'éducation.
- L'emploi, le développement économique local, l'insertion et la formation.
- Le désenclavement des quartiers dans le cadre d'une politique cohérente des transports et de déplacements urbains.
- L'égalité des citoyens devant le service public (santé, culture, justice, accès aux droits).
- La prévention de la délinquance et la tranquillité publique, l'intégration des immigrés et de leur famille.

Pour sa part, l'Etat consacrera à la prévention, la sécurité, la citoyenneté et la participation des habitants environ 20 % de son enveloppe contractualisée des contrats de ville.

Ces priorités ne sont pas hiérarchisées et ne précisent pas les objectifs à atteindre, ni les indicateurs permettant de les mesurer. Les contrats ne structurent donc pas l'action des services.

L'article 19 du CPER est consacré à la politique de la ville et aux contrats de ville. L'Etat et la Région ont validé ensemble une liste de contrats de ville prioritaires. Tant l'Etat que la Région, ont prévu des enveloppes budgétaires en fonctionnement et en investissement pour ces contrats de ville. Toutefois, le CPER n'a pas contractualisé des enveloppes individualisées pour chaque contrat de ville.

En Seine-et-Marne, la région est signataire des cinq contrats de ville (ce qui n'est pas le cas de tous les départements). La Région a déterminé des enveloppes annuelles en fonctionnement et pluriannuelles en investissement pour chaque contrat de ville. Une articulation et une concertation entre l'Etat et la Région sont effectuées s'agissant des programmations financières des contrats de ville avec la ville ou l'intercommunalité concernées.

En outre, la Région a prévu dans le cadre du CPER une intervention au titre de sites non retenus en contrats de ville, mais présentant des difficultés particulières, et ce au moyen de contrats de prévention négociés avec les villes concernées (par exemple, CHELLES).

Enfin, le CPER a défini une liste de territoires prioritaires (article 20) avec une intervention financière de la Région. En Seine-et-Marne, les deux sites retenus (Sénart et Marne la Vallée) sont également des territoires partiellement (Marne la Vallée), ou intégralement (Sénart), en contrat de ville.

Les interventions de la région ne sont donc que partiellement adossées à celles de l'Etat, ce qui accentue le problème de la lisibilité d'ensemble du dispositif.

3.2. La région dispose de ses propres outils de contractualisation pour des choix non adossés à ceux de l'Etat.

La région dispose de son propre outil de contractualisation avec les communes ou groupements de communes en ce qui concerne la politique de la ville : une convention régionale pour la ville signée par le président du conseil régional et le ou les maires concernés, en l'espèce avec les 3 maires de DAMMARIE, LE MEE et MELUN, qui comporte un volet d'aide à l'investissement¹, et un avenant « fonctionnement² » conclu avec chaque ville.

Ces conventions s'appuient sur la géographie prioritaire définie par l'Etat et le contrat de plan Etat/Région (article 19), mais concernent également - pour des aides en investissement - quelques sites autres ayant des caractéristiques similaires.

La Région possède également deux autres types de subventions en fonctionnement qui concernent les associations développant une action dans des sites en politique de la ville. Il s'agit des « Opérations régionales » qui ciblent des opérateurs associatifs régionaux et des aides pour la prévention qui ciblent également des associations.

La Région dispose d'un autre outil de contractualisation, non spécifique à la politique de la ville. Il s'agit des contrats régionaux conclus entre le conseil régional et les villes de plus de 10.000 habitants. A ce titre, MELUN a bénéficié d'un contrat à hauteur de 1 million d'euros, qu'elle était libre d'utiliser ou non au profit des quartiers, avec cependant un taux de subventionnement supérieur (pouvant passer d'un plafond de 35% à 45%) si la ville est en contrat de ville. MELUN a consacré une partie de cette somme aux quartiers Nord (Maisons de quartier).

¹ S'agissant du volet "investissement", l'enveloppe politique de la ville 2000-2006 du contrat de ville de l'agglomération melunaise a été consommée à 73%. La Région intervient au titre des financements de droit commun de manière importante dans le domaine de l'habitat, à hauteur de 10% supplémentaires sur les opérations bénéficiant de la PALULOS (Prime à l'Amélioration des Logements à Usage Locatifs et à Occupation Sociale), et de 20% si une autre collectivité locale intervient à hauteur de 10%. En l'absence de PALULOS, le service régional de l'habitat n'intervient pas, mais la politique régionale de la ville peut intervenir.

² En termes de fonctionnement, la région subventionne MELUN à hauteur de 22 867 € par an, sur des projets (3 actions). Dans ce cadre, la Région subventionne la commune (qui apparaît comme un bénéficiaire "final" de la Région, si l'on veut employer le vocabulaire du FSE), qui elle-même finance des opérateurs associatifs (qui apparaissent donc comme comparables à des bénéficiaires "ultimes").

L'engagement de la Région n'est pas adossé à celui de l'Etat. Pour l'instant il n'y a pas d'accords officiels entre le conseil régional et l'ANRU³, et l'aboutissement éventuel du dossier ANRU ne devrait pas modifier l'enveloppe de la Région jusqu'en 2006. En tout état de cause, l'enveloppe "politique de la ville" de la Région est modeste par rapport aux crédits mobilisés par l'Etat.

³ Contrairement à ce que fait par exemple la région Rhône-Alpes.

**ANNEXE 5 : LES CONDITIONS DANS LESQUELLES LES SERVICES
DEPARTEMENTAUX DE L'ETAT ET LES ORGANISMES DE
PROTECTION SOCIALE PEU OU PAS TRAITES DANS LE CORPS DU
RAPPORT DE SYNTHESE, S'IMPLIQUENT DANS LA POLITIQUE DE
LA VILLE**

SOMMAIRE :**1. LE SECTEUR DE L'ÉDUCATION.**

1.1. L'IMPLICATION DU SECTEUR ÉDUCATIF : L'EXEMPLE DU CONTRAT ÉDUCATIF LOCAL (CEL) DE MELUN.

*1.1.1 Pilotage et liens avec le contrat de ville.**1.1.2 Contenu et résultats.*

1.1.2.1 Les actions éducatives.

1.1.2.2 L'accompagnement à la scolarité.

1.1.2.3 La veille éducative.

*1.1.3 Des actions pertinentes, mais dont l'impact reste limité et/ou difficile à mesurer.***2. LES SPÉCIFICITÉS DE LA JUSTICE : L'EXEMPLE DE LA SEINE-ET-MARNE.**

2.1. LA JUSTICE JUDICIAIRE.

2.2. LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

3. LA SÉCURITÉ PUBLIQUE : L'EXEMPLE DE MELUN.**4. LES ORGANISMES DE PROTECTION SOCIALE.**

4.1. LE RÔLE DES CAF : L'EXEMPLE DE LA SEINE-ET-MARNE.

4.2. LE RÔLE DES CPAM : L'EXEMPLE DE LA CPAM DE SEINE-ET-MARNE.

1. Le secteur de l'éducation.

1.1. L'implication du secteur éducatif : L'exemple du contrat éducatif local (CEL) de Melun.

1.1.1 *Pilotage et liens avec le contrat de ville.*

L'articulation entre le Contrat de ville et les dispositifs de l'Education Nationale se fait à travers le contrat éducatif local mis en place prioritairement dans les ZUS. Des personnels de l'Education Nationale sont mandatés pour assurer une liaison étroite avec la mission ville.

Le travail préparatoire au CV a été mené très sérieusement et a abouti à un diagnostic partagé. L'éducation nationale dispose d'une batterie de critères lui permettant de faire un état des lieux ZEP et d'en suivre l'évolution

Le travail de fond est surtout réalisé au sein de groupes de travail techniques et au comité de pilotage des CEL.

Le comité interservices est utile en termes d'échanges d'informations et pour amener à une réflexion sur des synergies possibles.

Cette recherche de cohérence n'est pas facilitée par des zonages et des calendriers différents d'une administration à l'autre.

Le travail en commun est surtout développé avec la CAF et les services sociaux départementaux

1.1.2 *Contenu et résultats.*

La convention territoriale, s'appuyant sur le diagnostic précis des problèmes rencontrés par les jeunes dans le domaine scolaire et l'accès aux pratiques culturelles, sportives et dans le domaine de l'éducation à la santé, vise plusieurs axes d'intervention :

1. L'amélioration des actions éducatives en temps scolaire.
2. Le développement des actions en temps extra scolaire.
3. Le renforcement de l'éducation à la santé.
4. La coordination des acteurs.
5. La responsabilisation des parents.

A mi-parcours, il apparaît que l'axe 3 n'a pas reçu de concrétisation et que l'axe 5 n'a connu que très peu d'avancées, les autres axes étant conduits avec détermination dans le cadre du contrat éducatif local (CEL) conclu pour trois ans en 1999 et reconduit pour 3 ans en 2001.

Le CEL constitue le volet du contrat de ville qui permet d'aborder de façon globale l'éducation des enfants et des jeunes (écoles, collèges, lycées) et de rechercher un meilleur équilibre entre le temps scolaire, le temps périscolaire et le temps extrascolaire.

Le CEL de Melun fait partie des 37 CEL communaux et intercommunaux signés dans le département pour 50 communes (dont 14 en géographie prioritaire), comme les autres, sa cible n'est pas limitée aux jeunes des quartiers difficiles.

Les résultats s'apprécient dans le cadre de 3 rubriques.

1.1.2.1 Les actions éducatives.

Six actions émergent au budget CEL, dont l'analyse révèle un manque d'information sur les bénéficiaires.

De nombreuses actions existaient avant le contrat de ville sur Melun dans ce domaine du fait des initiatives de nombreux acteurs : les centres de loisirs municipaux, les associations sportives et culturelles, le conservatoire, l'école multi sports, la bibliothèque. Mais elles touchaient peu les jeunes des quartiers Nord, dans la mesure où elles demandaient une démarche individuelle, liée à la familiarité de l'entourage immédiat vis à vie de ces pratiques sportives et culturelles et un investissement financier non négligeable. Globalement positives, les actions soutenues par le FIV touchent pour la plupart les jeunes de la ZUS mais elles ont la faiblesse de ne pas prendre assez en compte les besoins des jeunes adultes et butent sur l'implication insuffisante des parents.

1.1.2.2 L'accompagnement à la scolarité.

Ces actions visent aussi à mobiliser les parents en faveur du suivi de leurs enfants, ce point n'a pas vraiment progressé. De même le partenariat entre les écoles et les maisons de quartiers qui organisent ces activités a inégalement progressé selon les quartiers et les résultats pourraient être améliorés.

1.1.2.3 La veille éducative.

Ce nouveau dispositif prévu par lettre du Premier ministre du 21 janvier 2002 s'adresse en priorité aux jeunes en rupture ou en voie de rupture scolaire ou sociale, ainsi qu'aux jeunes qui s'engagent dans un absentéisme chronique, qui ne sont plus scolarisés ou sont sortis du système scolaire sans qualification.

1.1.3 Des actions pertinentes, mais dont l'impact reste limité et/ou difficile à mesurer.

Au total, les actions menées sont pertinentes et correspondent aux projets du contrat de ville. Un travail partenarial important a été mené pour améliorer la qualité des actions éducatives.

Néanmoins, des insuffisances apparaissent quant aux résultats quantitatifs et quant aux résultats qualitatifs : les actions de sensibilisation aux activités sportives ont peu fait évoluer les pratiques, les parents restent en retrait dans la démarche éducative, les actions sont trop

ciblées sur les enfants, pas assez sur les adolescents, le volet santé reste absent, les actions à dominante culturelle sont limitées.

Cependant, l'évaluation des CEL n'est pas facile pour différentes raisons, en particulier il faut noter la grande mobilité du public ZUS qui nuit à la pérennité des actions, et la part du comportemental, par définition peu mesurable. Mais il faut aussi se demander quelle serait la situation si rien n'avait été fait.

2. Les spécificités de la justice : l'exemple de la Seine-et-Marne.

2.1. La justice judiciaire.

L'organisation de la justice est complexe, avec de nombreux acteurs (magistrats du siège, Parquet, administration pénitentiaire, protection judiciaire de la jeunesse) dont les ressorts géographiques sont différents et ne sont pas calqués sur l'organisation territoriale de l'Etat ou des collectivités locales. Leurs missions et leurs statuts sont en outre différents. Le procureur de la république définit et met en œuvre une « politique » pénale dans le cadre fixé par le garde des sceaux mais les magistrats du siège sont indépendants. Seuls les juges des enfants, et dans une moindre mesure les juges de l'application des peines, ont une compétence territorialisée. Les compétences des autres magistrats sont réparties par type de contentieux.

Pour y remédier et assurer une concertation interne en matière de politique judiciaire de la ville, des "cellules justice ville" devaient être constituées, sous la présidence du procureur du TGI du chef-lieu, mais n'ont pas effectivement fonctionné : problèmes de temps sans doute, mais aussi difficultés liées aux spécificités, à l'organisation et aux missions très différentes des divers services en cause. Le fonctionnement d'une telle cellule est encore plus difficile dans un département comme la Seine-et-Marne où il existe trois tribunaux de grande instance.

De son côté, l'administration "administrative" ne se rend pas bien compte de ces spécificités et difficultés. Elle ne sait pas très bien ce qu'elle peut attendre et ne pas attendre de la justice. Sans associer la justice à tous les dispositifs de préparation et de mise en œuvre de la politique de la ville, la présidente du TGI estime qu'il pourrait être utile de déterminer au préalable les lieux où la présence de tel ou tel service de la justice pourrait être utile, ce qui permettrait de définir ce que chacun attend, ce qui est possible et pas possible. Pourraient également être organisées des réunions spécifiques, préparées suffisamment à l'avance, pour traiter des questions qui concernent les services judiciaires.

Actuellement, et pour les questions relatives à l'accès au droit, le dispositif le plus adapté est le comité départemental d'accès au droit (CDAD), présidé par la présidente du TGI du chef lieu du département. Il s'agit d'un groupement d'intérêt public (GIP), cadre juridique adapté pour conduire une politique publique qui associe des magistrats, des avocats, des collectivités territoriales et des services de l'Etat.

S'agissant des questions relatives à la prévention de la délinquance, la situation est plus complexe. Il est normal que les parquets y participent activement. S'agissant des magistrats

du siège, il est essentiel qu'ils conservent une position impartiale. Cependant, leur statut ne les empêche pas de se rendre à une réunion pour expliquer comment fonctionne telle ou telle procédure et ce que les justiciables peuvent en attendre (la présidente pense aux juges des enfants et aux juges de l'application des peines, mais également aux juges d'instance ou aux juges du surendettement).

Les maisons de la justice et du droit (MJD) constituent un outil important de mise en œuvre de la politique judiciaire de la ville et de la politique d'accès au droit. Leur fréquentation est en constante augmentation et elles correspondent à l'évidence à un besoin. Leurs comités de pilotage constituent un lieu d'échange entre tous les partenaires de la politique judiciaire et de la politique de la ville. Elles risquent toutefois de voir leur fonctionnement compromis par le non-remplacement des emplois jeunes qui ont créé le nouveau métier, jugé difficilement remplaçable, d'agent d'accès au droit.

2.2. La Protection Judiciaire de la Jeunesse

Elle est impliquée dans la politique de la ville bien qu'elle ne dispose pas de crédits spécifiques pour subventionner des associations qui œuvrent dans le cadre de la mise en place des actions inscrites dans le contrat de ville.

Compte tenu de sa connaissance des phénomènes de délinquance, l'avis de la direction départementale de la protection judiciaire de la jeunesse est souvent requis par le sous préfet à la ville pour les demandes de subventions sollicitées par les associations lorsque les projets s'adressent aux publics en difficulté d'insertion sociale et professionnelle.

Elle apporte par ailleurs sa contribution à l'analyse de la situation des quartiers à partir de l'évolution des cas de saisine des services de la Protection Judiciaire de la Jeunesse de Seine et Marne.

Néanmoins, ces chiffres nécessitent d'être croisés avec les chiffres concernant l'évolution des mesures alternatives aux poursuites ordonnées par les parquets (médiations, réparations..), et exercées par les délégués du procureur ou les associations d'aide aux victimes.

L'étude devrait aussi être complétée par le nombre de saisines du secteur associatif habilité par communes de Dammarie-les-Lys, de Melun et du Mée-sur-Seine relevant du territoire d'intervention du Centre d'action éducative de Melun. Ce service est composé d'un directeur, d'une secrétaire, de 1,2 équivalent temps plein de psychologue, 1 assistante sociale et 8 éducateurs.

Le nombre de mesures exercées par ce service sur les communes du contrat de ville représente 55% de l'activité du Centre d'action éducative de Melun.

Il est très difficile d'implanter une structure de l'Etat qui prend en charge des jeunes délinquants avec l'accord des élus locaux.

Il semblerait normal que les communes en contrat de ville, qui bénéficient de financements de l'Etat, ne puissent pas dans le cadre du contrat s'opposer à l'implantation de

structures relevant de la compétence de l'Etat (foyers de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, maisons d'arrêt, établissements de la DDASS).

3. La sécurité publique : l'exemple de Melun.

Le contrat de ville de Melun est précisé pour son volet prévention et sécurité par un CLSPD.

La direction départementale de la sécurité publique (DDSP) participe activement à tous les travaux de pilotage et de suivi liés au contrat de ville de Melun et intervient à trois niveaux :

- Phase de diagnostic : elle fournit une analyse de la situation à partir de l'évolution observée de la délinquance. Cette analyse ne se contente pas de livrer des chiffres, elle explique en quoi ces données sont à prendre avec précaution et tente de donner des clés d'interprétation.
- Action de prévention : la DDPS donne son avis sur les dossiers de réhabilitation ou de reconstruction et suggère des dispositifs pour prévenir certains incidents(ex : aménagement des halls ou des locaux pour poubelle

Elle développe le dialogue avec les bailleurs et l'éducation nationale notamment pour être informée de toute évolution et intervenir plus en amont

La DDSP compte au total 233 agents, sur cet effectif, 9 adjoints de sécurité sont spécifiquement affectés sur les quartiers Nord de Melun (pas de locaux). Ce chiffre, stable depuis plusieurs années peut sembler faible mais le directeur le trouve adapté à la situation particulière de Melun, chef lieu du département où est implanté le service général, lequel concentre la plus importante partie des effectifs de la DDSP ce qui permet un rapide renfort en cas de besoin. Aucune augmentation des effectifs n'a pu être dégagé au profit des ZUS du département du fait de l'obtention de postes supplémentaires par le ministère de l'intérieur, ceux-ci ayant été affectés prioritairement à de nouveaux services (exemple : couverture de l'extension de Roissy, mise en place d'un service régional des transports...).

Les moyens consacrés aux ZUS sont très variables selon les zones, ainsi qu'il ressort du tableau ci-après :

Ville et ZUS	Agents sectorisés	Locaux dans la ZUS
Melun quartiers Nord	9	non
Le Mée Les Courtilleais	18	oui
Meaux Beauval et P.Collinet	20	oui
Dammarié les Lys plaine lys	Non-passage régulier d'un équipage	non
Montereau Surville	16	oui
Provins Champsbenost	6	oui
Nemours Le Mont ST Martin	2	non
Emerainville Le Clos Emery	Non-passages réguliers	Point de contact
Chelles : grande prairie	non	non

Au total, à ce jour 71 agents sont dédiés aux zones sensibles, soit 32,5 % de l'effectif total.

4. Les organismes de protection sociale.

Ils ont pour caractéristique de s'impliquer diversement, et toujours selon des orientations qui leur sont propres.

4.1. Le rôle des CAF : l'exemple de la Seine-et-Marne.

La CAF est signataire des contrats de ville de Seine-et-Marne. Cependant, elle n'est pas signataire de la convention thématique susceptible de la concerner. Si des financements, ou des interventions, sont mobilisés en faveur des quartiers sensibles, ce n'est pas sur la base des priorités du contrat de ville, mais sur la base des orientations de la CAF dont les publics cibles se trouvent être particulièrement représentés dans les quartiers sensibles. Néanmoins, la ville nouvelle de SENART constitue une exception, dans la mesure où une programmation est organisée, avec une conférence des financeurs (coordination par le syndicat d'agglomération nouvelle - SAN). Il en résulte que dans ce cas particulier, la CAF a dégagé un financement spécifique « contrat de ville ».

Il n'en reste pas moins que la signature des contrats de ville par la CAF a une signification politique forte et constitue une orientation mobilisatrice pour ses agents de développement social. La CAF évalue à 1,5 ETP, soit environ 75 000 € le temps de travail de ses agents de développement social consacré spécifiquement aux sites en contrat de ville.

La CAF est associée aux réunions de concertation des services de l'Etat relatives aux contrats de ville. Elle travaille, via ses antennes sociales, avec la maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (ARUM).

Il n'y a pas de conférence des financeurs formalisée sur MELUN¹, et la CAF n'a pas une vision globale des crédits mobilisés sur les quartiers – ce qu'elle déplore comme une carence, par comparaison avec la meilleure visibilité sur SENART. En tout état de cause, les dossiers qu'elle traite sont examinés sur la base de ses orientations et relèvent de ses crédits d'action sociale de droit commun.

Outre ses interventions financières, elle contribue à la politique de la ville à travers les actions de travail social conduites par ses agents de développement social (assistantes sociales, conseillères, animateurs). Elle copilote le dispositif REAAP avec la DDASS et le conseil général, et consacre un cadre à mi-temps à l'animation de ce dispositif.

Elle est présente dans les quartiers sensibles, avec un centre social dans chaque ville (les centres sociaux sont implantés dans les quartiers sensibles des 3 villes de l'agglomération melunaise) en contrat de ville et des antennes du centre social dans chacun des quartiers de la ZUS de MELUN.

La CAF a « îloté » ses fichiers, ce qui lui permet de répondre de manière précise aux questions concernant les caractéristiques sociales des ZUS et les bénéficiaires de ses financements.

¹ Selon le sous-préfet à la ville, les comités de pilotage du contrat de ville, l'équipe opérationnelle à MELUN, font office de conférence des financeurs mais les décroisements ont le plus souvent lieu lors d'échanges bilatéraux.

4.2. Le rôle des CPAM : l'exemple de la CPAM de Seine-et-Marne.

Les orientations nationales de la CNAM visent les populations fragilisées, lesquelles doivent pouvoir bénéficier d'un accueil et d'une qualité de service au moins comparables à ceux offerts à l'ensemble de la population. A la CPAM de MELUN, les bénéficiaires de la CMU font l'objet d'un accueil distinct et des agents spécialisés peuvent venir en renfort pour traiter les problèmes difficiles.

Il n'y a pas de ciblage géographique². En raison de cette option, la CPAM n'a pas de données sur les ZUS.

La CPAM ne semble pas être associée ou sollicitée dans la démarche du contrat de ville. Cependant, les interventions dans les écoles sont à présent ciblées sur la ZUS à la demande de l'inspection d'académie : 27 classes des quartiers NORD de Melun en 2004. 9 associations de Melun sont aidées, mais elles peuvent intervenir au-delà de la ZUS. Elle finance aussi 2 centres de santé mais ne dispose pas d'information, là encore, sur l'origine géographique des bénéficiaires.

² 104 points d'accueil fonctionnent dans le département, dont 2 dans la ZUS des quartiers Nord de Melun.

**ANNEXE 6 : SCHEMAS DES CONTRATS ET DES INSTANCES DE
PILOTAGE ET DE CONCERTATION DU CONTRAT DE VILLE :
L'EXEMPLE DE MELUN**

**MULTIPLICITÉ D'OUTILS DE CONTRACTUALISATION
MULTIPLICITÉ D'INSTANCES DE PILOTAGE**

Schéma A : L'exemple de Melun

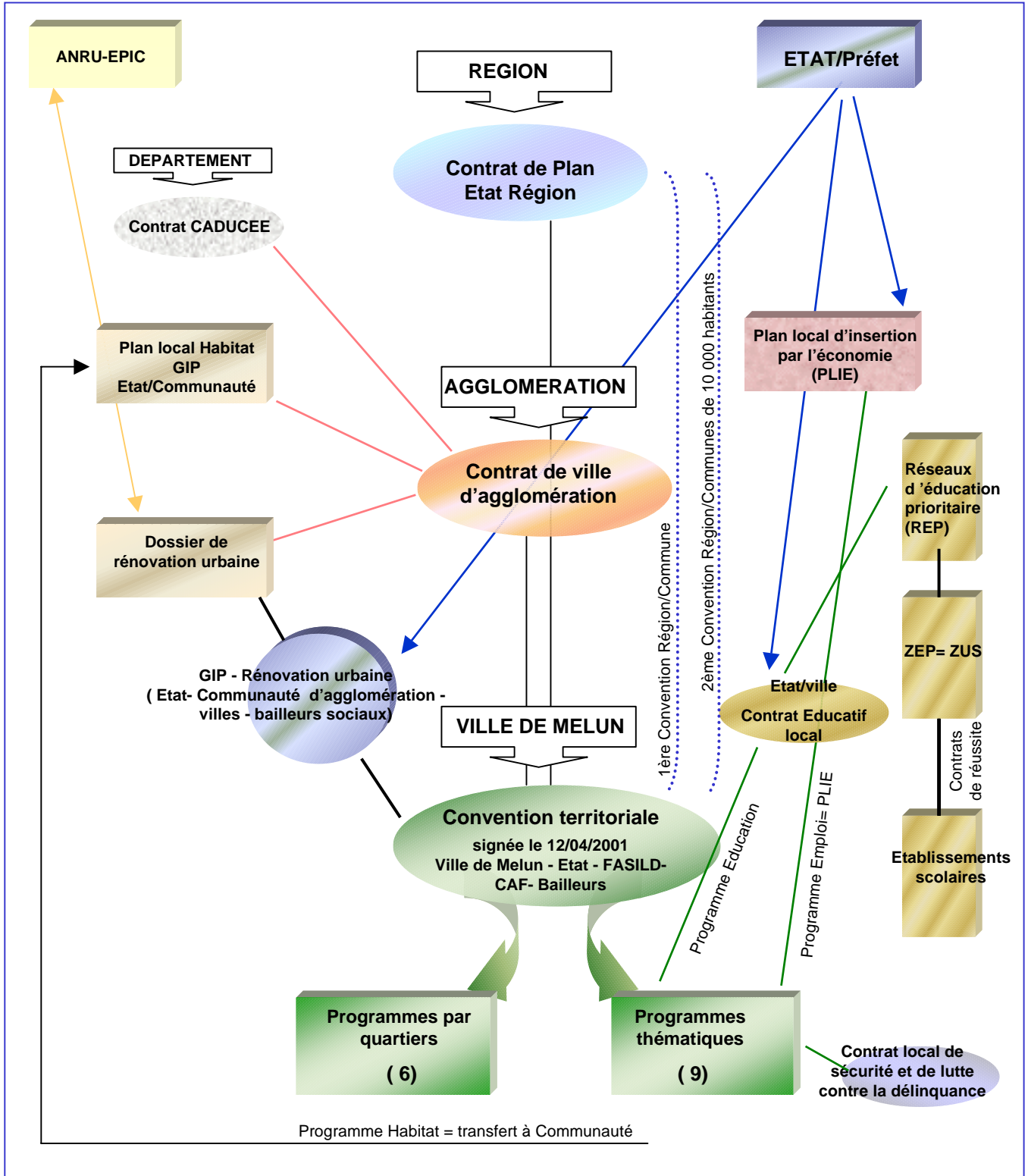
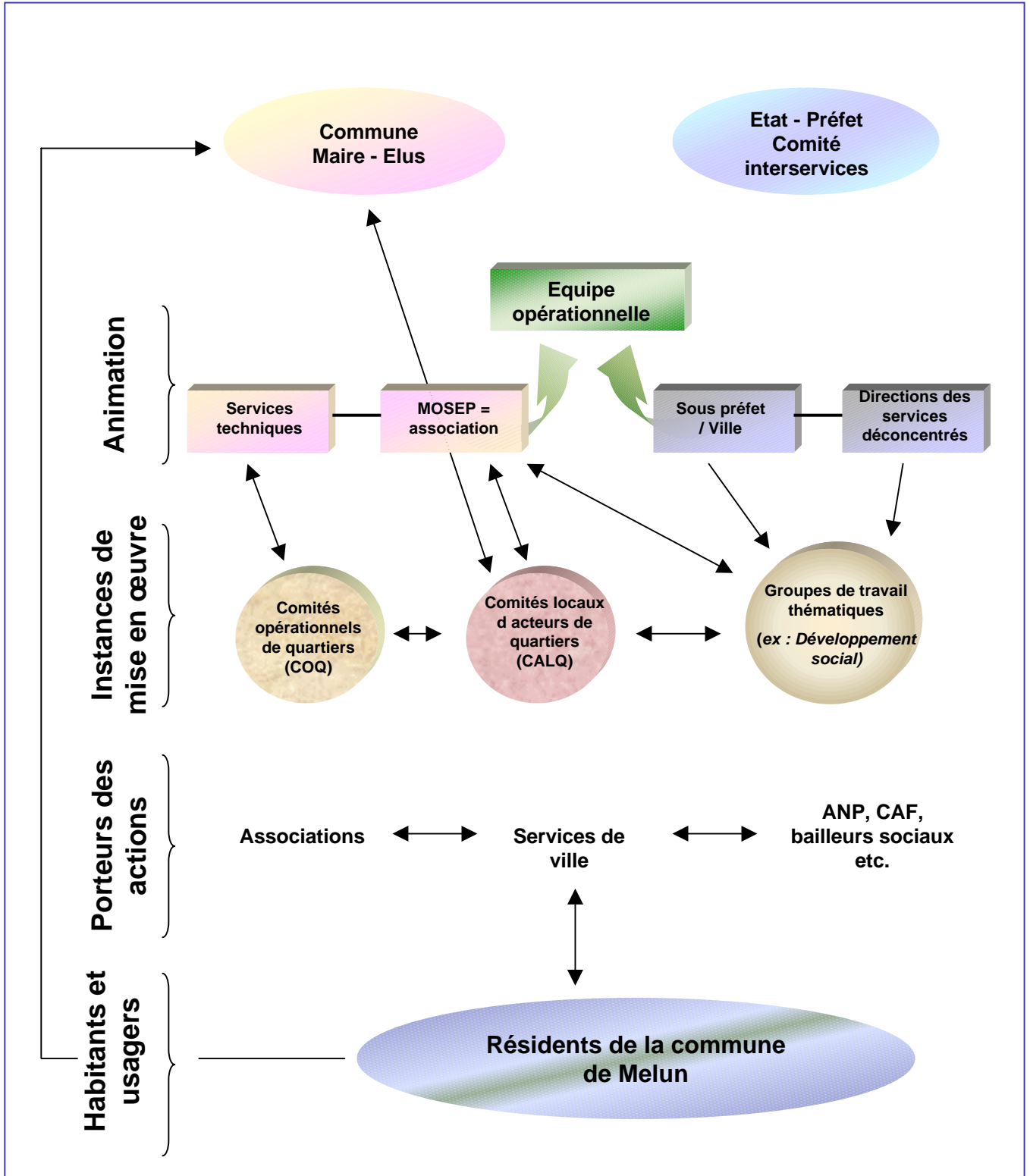


Schéma B : PILOTAGE DE LA CONVENTION THEMATIQUE DE MELUN



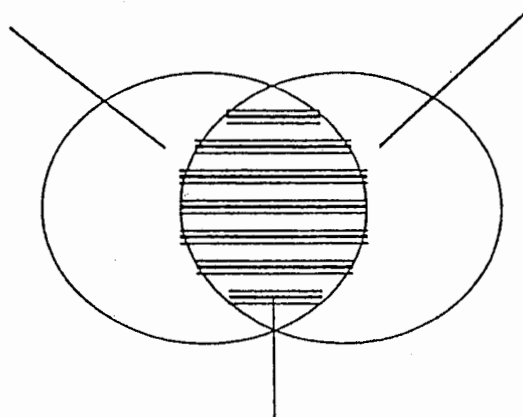
**ANNEXE 7 : « SCHEMAS DE PLAN LOCAL POUR L'EMPLOI ET
L'INSERTION », ANNEXES A LA CIRCULAIRE COMMUNE
DGEFP/DAS/DIRMI/DIJ/DDF/DG ANPE/DG AFPA, ELABOREE AVEC
LA DIV LE 26 MAI 1999**

DEFINITION DU PLAN D'ACTION LOCAL

1. Le plan d'action local est constitué de l'ensemble des actions conduites par les participants à l'équipe locale (voir plus loin), chacun dans son champ de responsabilité et ensemble, pour réduire le chômage de longue durée et permettre l'accès à l'emploi des publics en situation d'exclusion.
2. Ces actions concourent à atteindre des objectifs de résultat fixés nationalement par le service public de l'emploi et le directeur de l'action sociale, et déclinés par région. Les échelons régionaux les déclinent eux-mêmes par zone d'emploi en concertation avec les échelons départementaux.
Pour l'an 2 000, ces objectifs devraient être fixés en juillet 1999.
3. Le domaine visé par le plan d'action est celui de l'intervention pour l'accès à l'emploi des personnes en difficulté sur le marché du travail.

Politiques en faveur de l'emploi
et de la formation professionnelle

Prévention et lutte
contre l'exclusion



Plan d'action local pour l'accès à l'emploi
des personnes en difficulté sur le marché du travail

Il ne s'agit pas de traiter l'ensemble des politiques de l'emploi (par exemple, les 35 heures ou l'aide à la création d'entreprise), ni l'ensemble des politiques de lutte contre l'exclusion (par exemple l'accès au logement ou aux soins).

En revanche, on travaille sur les liaisons :

- Comment les publics en difficulté peuvent-ils bénéficier des embauches résultant des 35 heures ?

- Comment les publics en difficulté peuvent-ils créer leur activités ?
Comment articuler accès au logement (ou aux soins) et à l'emploi ?

De façon générale, comment s'organise-t-on pour lever les freins à l'emploi, quelle qu'en soit la nature ?

4. Le champ territorial du plan d'action local est une zone d'emploi définie par le niveau régional en concertation avec les niveaux départementaux. Il est validé par le préfet qui en informe les collectivités territoriales.

Cette zone se situe à l'intérieur d'un même département.

Elle est constituée d'un nombre entier d'ALE pour disposer des données relatives aux demandeurs d'emploi et aux résultats.

5. Les publics visés sont les personnes ayant un objectif d'emploi et qui ont besoin d'une aide spécifique pour y accéder, qu'elles soient connues ou non du service public de l'emploi. Ce sont les publics prioritaires de la politique de l'emploi.

Certains de ces publics sont spécifiquement visés par les politiques publiques de l'emploi : leur situation doit faire l'objet d'un diagnostic spécifique dans le diagnostic d'ensemble et des actions particulières peuvent les concerner, en liaison avec des acteurs spécialisés.

Selon le territoire il s'agit principalement :

- des populations vivant dans les quartiers de la politique de la ville,
- des travailleurs handicapés,
- des bénéficiaires du RMI,
- des personnes immigrés ou d'origine étrangère rencontrant des difficultés d'intégration,
- des jeunes en difficulté.

Ceci peut concerner également des personnes touchées par l'illettrisme, des personnes ayant subi une peine privative de liberté, des harkis.

Les difficultés d'accès à l'emploi que peuvent rencontrer les femmes doivent également être analysées et traitées dans les plans d'action.

Ces publics sont également ceux visés par le suivi personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi du Plan National d'Action pour l'Emploi.

1. Le plan d'action local s'appuie sur le diagnostic, qui a pour objet d'identifier les problèmes expliquant les difficultés d'accès à l'emploi des publics visés, d'identifier les perspectives d'emploi et d'insertion susceptibles de concerner ces publics, de faire le bilan des actions conduites l'année précédente.

**Les 6 caractéristiques qui font la valeur ajoutée
du plan d'action local :**

- ✓ Il cherche à apporter des solutions aux publics en difficulté pour accéder au marché du travail.
- ✓ Il vise des résultats.
- ✓ Il s'appuie sur un diagnostic.
- ✓ Il concerne un territoire pertinent pour l'action.
- ✓ Il ordonne des priorités et des actions.
- ✓ Il est partagé.
- ✓ Il est suivi.

L'ÉQUIPE LOCALE QUI ELABORE LE DIAGNOSTIC ET LE PLAN D'ACTION

1. Elle comprend systématiquement des représentants des quatre composantes (SPE + DDASS).

2. Sont invités à s'associer les acteurs locaux mettant en oeuvre des politiques de l'Etat qui peuvent apporter une capacité de diagnostic et d'action pour certains publics. Ce sont notamment :

- les responsables des missions locales ou PAIO,
- les sous-préfets de ville ou des chargés de mission de la politique de la ville,
- les Organismes d'Insertion Professionnelle (OIP), les Equipes de Préparation et de Suivi de Reclassement (EPSR),
- les responsables de cellule d'appui des CLI.

Des éclairages particuliers peuvent être apportés par la chargée de mission au droit des femmes et le FAS.

Dès lors qu'ils participent au groupe, ces membres s'engagent sur les résultats à atteindre, ils mobilisent leur capacité d'action et les financements qu'ils maîtrisent.

3. Les représentants des collectivités territoriales sont également invités à s'associer. Ils peuvent soit participer dès l'amont au groupe local avec les représentants de l'Etat, soit n'intervenir que dans un deuxième temps, lorsque le plan d'action local sert de base à une contractualisation avec les collectivités territoriales.

Il en va de même pour les représentants des partenaires sociaux ou des acteurs économiques.

4. L'animation du groupe local est assurée par un ou deux de ses membres mandatés à cette fin par le service public de l'emploi et la DDASS..

Il est important que cette fonction soit bien identifiée comme distincte de celle du référent accompagnateur.

L'animateur programme les réunions, organise le travail, s'assure que les comptes-rendus et le texte même du diagnostic et du plan d'action sont réalisés, que les échéances sont tenues.

LA PORTEE ET LES SUITES DU PLAN D'ACTION

1/ Après avoir réalisé et écrit le diagnostic (cf. le rapport « Définition d'objectifs et de pistes d'action : le diagnostic local »), l'équipe locale définit des « pistes pour l'action » pour lesquelles sont identifiés les moyens à mobiliser (fiches 1 et 2 du rapport « Elaborer un plan d'action local »).

2/ Sur cette base une concertation est conduite avec l'échelon départemental du SPE élargie à la DDASS pour valider les orientations. Chaque institution responsable de la programmation des moyens qui lui sont propres se réfère aux plans d'action qui servent ainsi de base pour :

- Les mesures pour l'emploi gérées de façon globalisée.
- Les prestations de l'ANPE,
 - de l'AFPA, (appui à la construction d'un projet de formation)
 - du programme globalisé (actions spécifiques),
 - de la DDASS (en particulier ASI, FAJ).
- Le suivi personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi et en particulier les divers dispositifs de parcours vers l'emploi intégrant un appui social (TRACE, accompagnement CES, ...)
- L'offre de formation de l'AFPA sur la commande publique.
- Les offres d'emploi sur lesquelles l'ANPE peut mettre en relation les personnes concernées par le plan d'action local.
- L'insertion par l'activité économique.

Il faut noter que pour chacun des moyens énumérés ci-dessus, le niveau et la responsabilité de la programmation ne sont pas modifiés. Ils sont d'ailleurs variables selon les procédures décisionnelles propres à chaque composante. La responsabilité n'est pas non plus collégiale, chacun reste décisionnaire dans son champ de responsabilité.

3/ Le plan d'action local vise aussi à une intervention cohérente de l'Etat dans ses relations avec ses partenaires notamment lors de l'élaboration de dispositifs spécifiques :

- des PDITH avec l'AGEFIPH,
- des PDI avec les conseils généraux,
- des PLIE avec les communes,
- des programmes régionaux de formation avec les Conseils Régionaux,
- des Contrats de Ville avec les agglomérations,
- des programmes d'action des Missions Locales / PAIO (dont TRACE) avec les communes et les conseils régionaux,
- du plan de développement de l'Insertion par l'Activité Economique avec les CDIAE,
- d'autres accords avec les partenaires sociaux (ASSEDIC, OPCA) ou les acteurs économiques (en particulier les chambres consulaires).

- 4/ Dès lors que l'équipe locale est informée des moyens dont elle dispose et connaît le cadre partenarial dans lequel elle agit, les actions sont formalisées (fiche n° 3 du rapport « Elaborer un plan d'action local).

- 5/ Elles sont ensuite mises en oeuvre et les indicateurs de pilotage de chaque action sont suivis, au regard des objectifs globaux de résultats à attendre.

LE PLAN D'ACTION LOCAL

Sert de référence pour définir les actions et programmer les moyens de chaque composante du SPE de la DDASS

Définit les bases sur lesquelles l'Etat élabore avec ses partenaires des dispositifs spécifiques

Définit des actions menées en commun par l'équipe locale

**PRINCIPALES ETAPES D'ELABORATION
ET DE MISE EN OEUVRE DU PLAN D'ACTION LOCAL**

①	<ul style="list-style-type: none"> • Définir les zones • Fixer les échéances • Désigner et affecter dans les zones les référents accompagnateurs 	Echelons régionaux en liaison avec les échelons départementaux
②	<ul style="list-style-type: none"> • Désigner les animateurs des équipes locales • Organiser l'intervention des référents accompagnateurs • Désigner le noyau central (à 4) de l'équipe locale 	Echelons départementaux
③	<ul style="list-style-type: none"> • Constitution des équipes locales avec proposition de participation des partenaires locaux 	Le noyau central de l'équipe locale Validation de l'échelon départemental
④	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboration du diagnostic et • Définition des pistes pour l'action avec identification des moyens nécessaires 	Equipe locale appuyée par les référents accompagnateurs
⑤	<ul style="list-style-type: none"> • Validation assortie d'une attribution de moyens 	Echelons départementaux pour la validation Pour les moyens, chaque composante décide au niveau compétent dans son organisation
⑥	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboration des dispositifs spécifiques (cf. page 8). 	Echelons départementaux ou régionaux en négociation avec les collectivités territoriales et les autres partenaires
⑦	<ul style="list-style-type: none"> Mise en forme • par chaque composante des actions qu'elle mène • des actions menées en commun • des actions convenues avec les partenaires dans les dispositifs spécifiques 	Equipe locale
⑧	<ul style="list-style-type: none"> Mise en oeuvre des actions : • chacun dans son champ de responsabilité • ensemble pour les actions définies en commun 	Les opérateurs locaux
⑨	<ul style="list-style-type: none"> • Suivi des résultats. • Mesure régulière des résultats. • point d'étape sur les actions contenues dans le plan 	Echelons départementaux avec les équipes locales
⑩	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluation du plan d'action local 	Echelon régional en liaison avec les échelons départementaux

**ANNEXE 8 : PROPOSITION DE PROCEDURES DE PILOTAGE
PREFECTORAL DE LA MOBILISATION DES MOYENS ET CREDITS
DE L'ETAT**

Proposition de procédures de pilotage préfectoral de la mobilisation des moyens et crédits de l'Etat

1. Proposition de procédure de pilotage préfectoral de la mobilisation des moyens et crédits de droit commun, hors contrat de ville (ce que le présent rapport a appelé le socle 1 ou socle « mobilisation à titre principal »).

a) Phase d'information :

- Pour chaque chapitre budgétaire (ou « action » dans le cadre d'un budget opérationnel de performance conforme à la présentation exigée par la LOLF), le chef de service déconcentré commencerait par indiquer au préfet la liste complète des actions que les crédits dont la gestion lui est confiée permettent de financer.
- Parmi ces actions, le chef de service indiquerait celles qui sont particulièrement adaptées aux problématiques des ZUS.
- Il présenterait ensuite les critères d'utilisation des crédits, en précisant ceux qui sont fixés par le ministre. Il indiquerait également les objectifs et indicateurs retenus dans le programme conformément à la LOLF. La question primordiale dans ce dialogue avec le préfet est de savoir si ces critères, objectifs et indicateurs conduisent à exclure ou à favoriser les ZUS.
- Sur la base de cette phase d'information, la discussion entrerait dans une phase décisionnelle.

b) Phase décisionnelle :

- Il reviendrait au chef de service de proposer ligne par ligne, sous action par sous action, au préfet les priorités auxquelles il souhaite consacrer les crédits dans l'année à venir, en mettant en évidence l'apport de ces propositions pour mobiliser les moyens en faveur des ZUS.
- Il soulignerait les priorités concernant les ZUS et les opérations les plus importantes qu'il compte financer au bénéfice des ZUS (que ce soit dans le cadre ou hors cadre des CDV).
- Pour permettre au préfet d'apprécier l'ampleur de l'effort proposé, il rappellerait le montant des crédits consacrés les années précédentes aux ZUS du département.
- En synthèse de l'ensemble de ses propositions, pour chaque ligne de crédits de droit commun, il proposerait un taux d'évolution de ce montant, objectif sur la base duquel aurait lieu par la suite le suivi d'exécution par le préfet.

c) Instruments de soutien de la procédure :

Un tableau de bord comparable au document déjà utilisé par la DDE des Yvelines pourrait soutenir efficacement cette démarche de pilotage préfectoral.

2. Proposition de procédure de pilotage préfectoral de la mobilisation des moyens et crédits de droit commun et spécifiques "ville" (ce que le présent rapport appelle le socle 2 ou socle « mobilisation à titre additionnel »).

a) Un outil de suivi :

La mission a noté l'intérêt et les limites du système POLIVILLE qui repose sur un tableau de bord adapté à la démarche programmation/ /suivi permettant de vérifier par action et par contributeur les engagements et la réalisation des engagements. Il pourrait être partagé par les contributeurs au financement du CDV, dans tous les cas par les services de l'Etat.

Afin d'éviter les problèmes de double saisie, il conviendrait de mettre en place, avec la comptabilité publique, un système d'extraction automatisé, par exemple à partir de NDL.

b) Un effort de mobilisation des services déconcentrés :

La démarche observée se caractérise principalement par deux éléments :

- Une préparation de la contribution respective des services d'Etat (ANPE et FASILD compris...) au financement du CDV.

Cette mise au point s'effectuerait en 3 temps

- La première étape (septembre N – 1) consiste en un entretien bilatéral entre le sous-préfet « ville » et chaque chef de service. Au cours de l'entretien, ce dernier rappelle ses actions passées et en cours au titre du CDV, indique sa stratégie pour l'année suivante, ses projets et expose le montant global des crédits (tous chapitres budgétaires confondus) qu'il envisage de consacrer au CDV.
- La seconde étape (début octobre N-1) consiste en une lettre du sous-préfet « ville » aux partenaires et opérateurs du CDV, leur faisant part des intentions des services de l'Etat.
- La troisième et dernière étape de cette démarche préparatoire (avant mars de l'année N) consiste à arrêter avec chaque chef de service de l'Etat le montant exact par chapitre budgétaire de la contribution qu'il prévoit pour l'année N.

Cette préparation vise à préciser les contributions de chaque contributeur de l'Etat au-delà du seul FIV, dès la fin de la réunion de programmation annuelle de mars.

Enfin le sous-préfet à la ville pourrait vérifier en juin ou septembre de l'année N si les services ont effectivement mobilisé les crédits sur le CDV, au niveau sur lequel ils se seront engagés.

- L'élaboration d'un jeu d'indicateurs associés à la programmation des actions de chaque service.

L'objectif de cette démarche n'est pas seulement de sécuriser l'engagement budgétaire des services de l'Etat.

Il est également de conduire les services à s'interroger et à confronter avec le sous-préfet « ville » leurs réponses à quelques questions « stratégiques » :

- Pour quels publics doit-on, peut-on agir dans les zones ?
- Dans le cadre de quel type d'actions ?
- Avec quels objectifs, ce qui appelle un ciblage du FIV sur un nombre restreint de priorités (arrêtées pour l'essentiel au niveau local, en fonction des besoins locaux, ce qui peut cependant laisser la place à une ou deux orientations prioritaires nationales destinées à atteindre les objectifs définis à l'annexe 1 de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine) ?
- Pour quels résultats ?
- Faut-il faire au moins autant que dans les autres zones ? Faire plus ?

Rapport de synthèse relatif à l'évaluation de la mobilisation des crédits de droit commun de l'Etat et des contrats de ville sur trois territoires.

Observations de la mission d'évaluation de l'IGAS sur les observations des services.

Trois services ont formulé des observations sur le rapport de rapport de synthèse :

- la direction générale de l'action sociale (DGAS)
- le fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD)
- l'agence nationale pour l'emploi (ANPE)

En revanche, ni la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) ni la délégation interministérielle à la ville (DIV) n' ont fait d'observation.

**Réponse du directeur général de l'action sociale
et observations, en retour de l'Inspection générale des affaires sociales**

Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale
Ministère des solidarités, de la santé et de la famille

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ACTION SOCIALE

Paris, le

23 MAR. 2005

Le Directeur Général

Affaire suivie par :

Raphaël SLAMA, chargé de mission

Tél : 01 40 56 85 63 Fax : 01 40 56 87 19

Courriel : raphael.slama@sante.gouv.fr

N/Réf : D:\Mes documents\word\polivilenqigasrépons.doc

Le Directeur général de l'action sociale

à

Madame la Chef de l'Inspection générale des
affaires sociales

OBJET : Observations concernant le rapport de synthèse n° 2004 168, sur l'évaluation de la mobilisation des crédits de droit commun de l'État et contribution à l'évaluation des contrats de ville sur trois territoires.

Référence : Note de l'IGAS du 5 janvier 2005 relative au rapport de synthèse n° 2004 168.

Le rapport cité en objet que vous m'avez transmis appelle de ma part les remarques suivantes :

- Le rapport approuve la plupart des objectifs proposés par la DGAS dans le cadre de la préparation du protocole DGAS/DIV intitulé : « *Le développement social au service des populations : un enjeu majeur du renforcement de l'égalité sociale et territoriale dans les quartiers* ».

Ces objectifs sont déclinés en programme d'action autour de quatre axes :

- Développer les systèmes d'informations et d'observation sociale et veiller à l'impact des politiques sociales sur les quartiers ;
- Dans le cadre de la lutte contre l'exclusion, développer l'articulation entre le PNAI et la politique de la ville ;
- Promouvoir et suivre l'action en direction des familles, des enfants et des adolescents ;
- Renforcer le rôle des DRASS et des DDASS dans le développement social des quartiers.

Si le protocole de travail n'a pu être signé, la DGAS s'est efforcée de le mettre en pratique.

- Plus généralement, la DGAS s'appuie sur l'orientation stratégique définie dans le préambule du protocole :

« Dès l'origine, la politique de la ville s'est construite à partir d'un lien fort entre d'une part, la réhabilitation et l'aménagement urbain, et d'autre part, le développement social urbain, compris de façon globale à travers la prise en compte des problèmes de santé (prévention et éducation à la santé, accès aux soins), de développement social proprement dit (action en direction des familles en difficulté, des enfants et adolescents ; création d'équipements sociaux et socio-sanitaires adaptés, lutte contre la précarité et l'exclusion, développement de l'accès aux droits, ...) et d'intégration des populations d'origine étrangère.

Au cœur des efforts de rénovation urbaine, l'action sociale sur les quartiers doit également être au cœur des politiques socio-sanitaires et d'intégration développées sur l'ensemble des territoires et s'inscrire au sein des schémas et plans d'action élaborés au niveau départemental et régional.

(...) C'est pourquoi ce protocole de travail prévu pour une durée de trois ans a pour objectifs de :

- mieux identifier les priorités pour les trois prochaines années du développement social sur les quartiers ;*
- capitaliser et diffuser les résultats et les bonnes pratiques des politiques sociales mises en œuvre au sein des quartiers de la politique de la ville. »*

• La DGAS n'a pas d'objection de principe à la proposition des rapporteurs d'un traitement égalitaire des ZUS ou d'une discrimination positive. Celles-ci recevant une part des crédits au moins aussi importante que la proportion de publics éligibles situés sur leurs territoires. Cette proposition doit s'accompagner de la préoccupation constante d'éviter que les mesures destinées aux quartiers de la politique de la ville ne se développent en parallèle avec les plans et schémas définis pour l'ensemble du territoire.

• Le rôle du chef du pôle cohésion sociale doit effectivement être renforcé au regard de la mobilisation des services de l'État dans la politique de la ville, particulièrement dans les départements où il n'existe pas de sous-préfet à la ville. Il est nécessaire au moment où l'importance du développement social dans les opérations d'aménagement et de restructuration urbains est reconnue de lui donner aussi une traduction sur ce plan. A cet égard, il semble contradictoire avec l'évolution de la stratégie de réforme de l'État de considérer que cela « peut poser un problème d'organisation et d'autorité vis à vis des autres chefs de service déconcentrés plus difficile que s'il s'agit du secrétaire général de la préfecture »

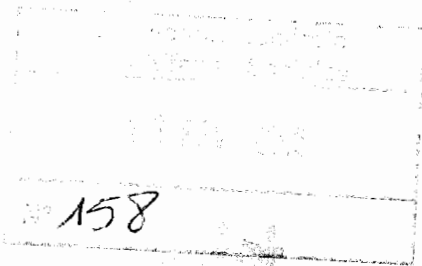
Le Directeur Général de l'Action Sociale

Jean-Jacques TRÉGOAT

Réponse de la mission aux observations de Mr TREGOAT, directeur général (DGAS) :

Les observations de la DGAS n'appellent pas de commentaire particulier de la part des auteurs du rapport d'évaluation.

**Réponses du fonds d'action et de soutien pour l'intégration
et la lutte contre les discriminations
et observations, en retour de l'Inspection générale des affaires sociales**



53

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Paris, le 18 février 2005

FASILD

Madame Marie-Caroline BONNET-GALZY
Chef de service
Inspection générale des affaires sociales

25-27 rue d'Astorg
75008 PARIS

Le directeur général

N/Réf. : MBD/DJ/003/05

Madame la Chef de service,

Vous m'avez communiqué, pour observations, le rapport de synthèse relatif à l'évaluation de la mobilisation des crédits de droit commun de l'Etat et des contrats de ville sur trois territoires.

Vous avez, par ailleurs, adressé aux directeurs régionaux concernés les rapports consacrés aux contrats de ville sur les territoires respectivement de Melun, Sartrouville et Vénissieux.

Le rapport de synthèse appelle de ma part les observations suivantes, étant précisé qu'elles s'appliquent également aux rapports relatifs aux territoires qui reprennent les mêmes analyses.

En premier lieu, le FASILD souhaite rappeler qu'il n'est pas un partenaire de droit commun de la politique de la ville et que les crédits qu'il consacre aux ZUS ne peuvent être qualifiés de « crédits de droit commun » (points 1-2 et 1-3 du rapport). Le FASILD, en sa qualité d'établissement public, poursuit les missions spécifiques qui lui sont confiées par les pouvoirs publics, s'agissant de l'intégration des immigrés et des personnes issues de l'immigration et de la prévention et de la lutte contre les discriminations dont ils peuvent être victimes. En conséquence, il est conduit à participer à la politique de la ville en tant que ses missions sont prises en compte.

Si 70 % des enveloppes affectées aux directions régionales de l'établissement concourent à l'intégration des habitants des quartiers de la politique de la ville, traduisant la sur-représentation des personnes d'origine étrangère dans ces quartiers, il convient de ne pas oublier, d'une part, la nécessité de se préoccuper de certaines situations de relégation d'immigrés en nombre important dans des zones très rurales, d'autre part, la mission confiée à l'établissement d'agir en direction de la société française dans son ensemble, par les voies notamment de la formation des acteurs, des partenariats avec le secteur économique ou encore des actions culturelles et de la mobilisation des médias.

En second lieu, le FASILD prend acte de la reconnaissance par la mission de l'effort volontariste conduit par l'établissement pour flécher et mobiliser son intervention de façon territorialisée en fonction de sa spécialité (page 22), et non de ses objectifs propres, comme mentionné page 30.

Il note également la reconnaissance d'un fléchage adapté de ses crédits (pages 2 et 3/7), compte tenu des besoins et conformément à l'indice de précarité calculé par la mission, même s'il souhaite relever qu'il s'agit de 70 à 80 % de ses crédits déconcentrés en subvention et non de 90 % comme indiqué dans le rapport (page 10).

En troisième lieu, le FASILD regrette qu'une dimension essentielle de son intervention en soutien et en ingénierie, tant par le biais de l'intervention de ses agents auprès des services de l'Etat et des collectivités territoriales que par son financement (en subvention ou en marché) de structures compétentes et expertes, associations ou cabinets privés (par exemple le soutien aux centres de ressources et d'appui aux acteurs, ou les commandes en matière de diagnostics territoriaux et stratégiques ou encore le soutien aux formations d'acteurs ...), n'ait pas été retenue par la mission. Elle constitue pourtant une modalité d'intervention indispensable, à l'articulation entre politique de la ville et politique d'intégration.

Cet enjeu d'appui à la connaissance des situations et des territoires et à la clarification des concepts porté par l'établissement est aujourd'hui largement souligné dans l'évaluation nationale conjointe DIV/FASILD sur la prise en compte de l'intégration et de la lutte contre les discriminations dans les contrats de ville du XIIème plan, à partir de six contrats de ville, Lille, Strasbourg, Créteil, Perpignan, Grenoble, Port de Bouc/Martigues, évaluation aujourd'hui en voie de finalisation.

Cet enjeu aurait mérité, me semble-t-il, un développement (page 30) sur l'appui conceptuel et méthodologique apporté par l'établissement aux collectivités territoriales, aux services de l'Etat, aux associations et d'être rappelé dans le positionnement retenu pour le FASILD (page 32) et en préconisation (page 54) où il n'est mentionné que comme financeur.

En quatrième lieu, il convient de rappeler que les « conditions très précises » posées à l'engagement du FASILD dans les contrats de ville (page 30) ont fait l'objet d'un accord préalable avec le ministère chargé de la ville et la DIV dans le cadre de la préparation des contrats de ville du XIIème plan. La signature des contrats a fait l'objet d'un suivi conjoint en lien avec les instances de l'établissement, son conseil d'administration et les CRILD, qui ont formulé leur accord sur la signature des contrats par l'établissement. Le positionnement actuel de l'établissement est fixé par le plan stratégique 2004-2006, arrêté par le conseil d'administration le 19 janvier 2004, les orientations relatives à la politique de la ville ayant été validées préalablement par la DIV.

En cinquième lieu, s'agissant des données statistiques pour apprécier les situations des quartiers utilisées par le FASILD (page 33), il est précisé que l'établissement s'est appuyé sur les données RGP 1990-1999 et les données disponibles des fiches INSEE/DIV (restreintes pour le traitement 1999 aux données étrangers), essentiellement sur les indicateurs d'écart pour ces publics entre quartiers, agglomération et départements. A cet égard, le travail conduit par l'observatoire des ZUS va permettre d'avancer sur un outil commun.

En dernier lieu, la réflexion sur le positionnement du FASILD en page 49 interroge fortement l'établissement. Le FASILD comprend mal cette réflexion, alors que le rapport montre qu'il est un des rares services de l'Etat à flécher ses crédits à hauteur des besoins des personnes des quartiers et en capacité de fournir des données au niveau territorial le plus fin. Certes, l'organisation déconcentrée du FASILD est régionale, en application des textes qui le régissent. Ce niveau régional apparaît, au demeurant, comme le plus pertinent pour la conduite des politiques sociales. Il est rappelé, à cet égard, que la loi de programmation pour la cohésion sociale officialise le niveau régional comme celui de la conduite de la politique locale d'intégration, à travers l'obligation de formaliser un PRIPI.

Sur ce point, l'organisation du FASILD permet à ses directions régionales, dotées chacune d'un programme régional adopté par la CRILD, d'intervenir en appui aux services de l'Etat, en articulation avec les PRIPI. De plus, les directions régionales du FASILD sont dotées de chargés de mission, agents de catégorie A forts compétents, chargés de développer une stratégie adaptée à un ou plusieurs départements et de suivre très attentivement les contrats de ville sur les territoires dont ils ont la charge.

Par ailleurs, la phrase selon laquelle « ...pour cette raison, parmi d'autres, la question des objectifs du FASILD, de son organisation et de sa gouvernance appelle une réflexion de tous les partenaires concernés... » ne va pas sans poser une question. Outre son caractère elliptique propice à toutes interprétations, elle n'a pas sa place, me semble-t-il, dans un rapport consacré aux contrats de ville.

Il convient de rappeler à nouveau que les missions imparties par les pouvoirs publics à l'établissement sont l'intégration et la lutte contre les discriminations, et qu'elles viennent d'être réitérées par la loi de programmation pour la cohésion sociale. Le FASILD met en oeuvre les orientations du gouvernement, consacrant ainsi 70 % de son budget aux 55 mesures décidées par le comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003.

Je vous prie d'agréer, Madame la Chef de service, l'expression de ma considération distinguée.



Olivier Rousselle

Réponses de la mission aux observations de Mr ROUSELLE , directeur général du FASILD :

Le directeur général du FASILD formule 7 observations.

1. Le FASILD estime qu'il « *n'est pas un partenaire de droit commun de la politique de la ville.* »

La notion de « *partenaire de droit commun de la politique de la ville* » mérite un commentaire. Schématiquement, le rapport a exprimé un double point de vue :

- le FASILD ne doit pas se consacrer exclusivement, ni même principalement, aux populations et aux territoires de la politique de la ville (les ZUS en l'espèce) en tant que tels ;
- ces populations et ces territoires doivent recevoir la part qui leur revient des interventions et des crédits du FASILD, en application des missions et des critères d'intervention du FASILD.

Le rapport insiste sur le fait que ce principe s'applique à tous les services publics, qu'ils dépendent de l'Etat ou des collectivités territoriales : les populations et les territoires de la politique de la ville ne doivent pas être écartés du bénéfice de l'action publique de droit commun.

Outre la totalité des moyens spécifiques à la politique de la ville leur est destinée, comme aux autres populations, la part qui leur revient conformément aux missions de droit commun des services publics et en application des critères d'intervention de droit commun de ces services.

2. La deuxième observation du directeur général porte sur le constat qu'il fait de la « *reconnaissance de l'effort volontariste du FASILD* » dans le rapport. Elle n'appelle pas de commentaire particulier des auteurs du rapport.
3. La troisième observation porte sur l'« *intervention en soutien et en ingénierie* » que réalise le FASILD. La mission prend acte que cette dimension de l'action du FASILD n'a pas été traitée dans le rapport, alors qu'elle avait sa place dans l'enquête.
4. La quatrième observation du directeur général porte sur les conditions d'intervention du FASILD dans les contrats de ville. Elle n'appelle pas de commentaire particulier de la mission IGAS.
5. La cinquième observation relative aux données statistiques utilisées pour apprécier la situation des quartiers n'appelle pas de commentaire particulier de la mission.
6. La sixième observation porte sur « *le positionnement du FASILD* »

Le directeur général indique que « *la réflexion sur le positionnement du FASILD page 49 interroge fortement l'établissement* », et qu'« *il comprend mal cette réflexion.* »

Le rapport fait un constat peu contestable : alors qu'il est organisé au niveau régional, en matière de politique de la ville, le FASILD est appelé à intervenir dans une politique pilotée au niveau départemental et mise en œuvre au niveau infra départemental.

Sur la base de ce constat, le rapport conclut qu'il faut approfondir la réflexion sur l'organisation institutionnelle de l'établissement au niveau local.

Cette suggestion ne vient pas en opposition avec les choix organisationnels du FASILD. Il s'agit d'une recommandation en faveur d'un approfondissement de la réflexion sur la couverture du territoire, que la mission d'enquête confirme. Cette réflexion, sur un sujet qui touche - au delà de l'organisation territoriale de l'Etablissement - à son statut et à sa gouvernance, n'a bien entendu pas été traitée dans le cadre de la présente mission. Cependant, les questions posées correspondent à des préoccupations souvent évoquées dans le même sens par les interlocuteurs qu'elle a rencontrés.

7. Enfin la mission de l'IGAS partage l'observation du directeur général qui estime que, par son manque de précision, la phrase du rapport selon laquelle « *la question des objectifs, de l'organisation et de la gouvernance du FASILD appelle une réflexion de tous les partenaires concernés* » n'a pas pour effet d'éclairer le lecteur sur la qualité de la participation du FASILD à la politique de la ville et qu'elle n'est pas indispensable au propos défendu dans le rapport.

**Réponses du directeur général de l'Agence nationale pour l'emploi
et observations, en retour de l'Inspection générale des affaires sociales**



DIRECTION GÉNÉRALE

Michel BERNARD
Directeur général

Noisy le Grand, le 21 janvier 2005

**Madame la Chef de Service de
l'Inspection Générale des Affaires
Sociales
Section des rapports****25/27 Rue d'Astrog
75008 PARIS**

Madame la Chef de Service,

Par courrier en date du 5 janvier 2005 vous avez bien voulu me transmettre le rapport de synthèse présenté par Maryse FOURCADE, Gildas LE COZ, Daniel LEJEUNE et Danièle VILCHIEN, membres de l'Inspection Générale des Affaires Sociales relative à l'évaluation de la mobilisation des crédits de droit commun de l'Etat et des contrats de ville sur trois territoires.

Vous trouverez sur la fiche jointe les observations qu'appelle de ma part ce rapport.

Vous en souhaitant bonne réception, je vous prie d'agréer, Madame la Chef de Service, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Michel BERNARD

**EVALUATION DE LA MOBILISATION
DES CREDITS DE DROIT COMMUN
DE L'ETAT ET CONTRIBUTION
A L'EVALUATION DES CONTRATS DE VILLE
SUR TROIS TERRITOIRES**

Le rapport présenté fait état d'un déficit de pilotage des interventions vers les ZUS (cf p. 26). Il souligne à propos de la territorialisation de l'ANPE un zonage infra départemental basé sur le bassin d'emploi et l'inexistence d'unité autonome ayant en charge une ZUS, le premier objectif d'accessibilité par la proximité n'étant ainsi qu'imparfaitement assuré. De plus, il est souligné la difficulté de concilier professionnalisation des équipes et traitement individualisé des demandes.

Sur ces points, il convient de rappeler que la politique territoriale de l'Agence est dominée par un objectif d'accessibilité au service.

Cet objectif s'est traduit dans un premier temps par un effort quasi continu de densification conduit pendant près de 25 ans, afin que demandeur d'emploi et employeur trouvent un point d'implantation de l'Agence dans une proximité acceptable.

Ainsi, l'ANPE dispose fin décembre 2004 de 1015 points d'implantation dont les choix de localisation tiennent compte par ailleurs des moyens d'accès.

En second lieu, l'émergence des nouvelles technologies de la communication a permis de développer, en complément des services rendus au sein du réseau des agences locales, une offre de services à distance complémentaire.

Le site ANPE.fr recueille en moyenne 310 000 visites quotidiennes et offre un accès aux offres d'emploi, mais aussi des conseils pour la recherche d'emploi, le recrutement et la possibilité de s'abonner gratuitement aux offres.

Prochainement sera développé un accès aux services par téléphone avec le projet de déployer des plateformes de services téléphoniques sur la base d'une cartographie infra-régionale en cours d'élaboration.

Enfin, l'Agence s'est engagée dans une stratégie de démultiplication de ses interventions au travers d'un réseau de partenaires qui complètent son propre maillage du territoire.

C'est ainsi que 1023 points partenariaux permettent aujourd'hui un accueil du public.

Cette diversification des modes d'accès est conduite par l'Agence avec un double souci de qualité de services et de performance.

Tous ces choix sont élaborés localement au plus près des besoins des clients et s'inscrivent dans le cadre de schémas de délivrance des services. Ces schémas cibles doivent répondre à deux critères liés aux besoins des clients : proximité et complémentarité dans les compétences.

Ainsi, l'expertise des équipes professionnelles sur un bassin d'emploi ne s'oppose pas à la proximité des services. Au sein de chaque agence locale, sont constituées des équipes professionnelles responsabilisées sur un portefeuille d'entreprises et de demandeurs d'emploi. Tous les demandeurs d'emploi, quelle que soit leur situation, sont rattachés à une équipe professionnelle. Celle-ci a un rôle d'analyse et de veille au regard de l'évolution du fichier des demandeurs d'emploi et de l'analyse du marché du travail. Elle initie les plans d'action qui faciliteront le rapprochement entre les offres et les demandes.

Il convient de noter, concernant l'accès aux services, que les demandeurs d'emploi continuent de bénéficier dans leur agence de proximité de l'ensemble des services de l'Agence.

La réception par une équipe professionnelle développant une expertise sectorielle constitue une proposition faite au demandeur d'emploi afin de mobiliser, en complément des compétences générales, une expertise propre à faciliter les actions d'insertion.

Concernant les ZUS, il peut être rappelé que plus de 180 agences sont implantées sur une commune ayant une zone urbaine sensible et une cinquantaine le sont en ZUS même.

A cela, s'ajoutent effectivement les actions diverses dans le cadre de permanences, la mise à disposition d'agents auprès de partenaires, l'existence d'équipes emploi insertion qui, quel que soit le cadre d'intervention, permettent aux demandeurs d'emploi d'accéder aux services de l'Agence en mobilisant les compétences d'un conseiller.

Enfin, dans le cadre de GEODE, il sera possible sur la base des déclarations du demandeur d'emploi d'identifier sur son dossier la situation de son domicile en ZUS, et des recherches pourront être réalisées sur ce critère.

Réponses de la mission aux observations de Mr BERNARD, directeur général de l'ANPE.

Le directeur général relève plusieurs observations de la mission de l'IGAS concernant le pilotage des interventions de l'ANPE au bénéfice des habitants et des territoires des ZUS.

Quatre points doivent être soulignés.

1. L'accessibilité des services de l'ANPE pour les populations habitant les territoires de la politiques de la ville (ZUS en l'espèce).

a) Contrairement à ce que mentionne la lettre d'observation de l'ANPE, le rapport ne déplore en aucune manière « *l'inexistence d'unité autonome ayant en charge une ZUS* ». Il indique très exactement qu'« *il n'existe pas d'unité autonome n'ayant en charge qu'une ZUS* ».

b) La lettre rappelle à juste titre que la proximité ne s'obtient pas seulement par la localisation physique des ALE par rapport aux ZUS, mais également par l'existence d'autres points de contact avec le public, points opérationnels dépendant de l'ANPE ou de partenaires de l'ANPE, par des équipes spécialisés ...ou, pour l'avenir par des moyens d'accès à distance. Le rapport de l'IGAS ne nie pas que telle est la stratégie de l'établissement. Il se limite à faire état des constats effectués sur les trois sites sur lesquels les investigations ont porté. Il y apparaît que « *ces diverses formules coexistent dans des conditions plus ou moins satisfaisantes selon les sites étudiés* ». Il ajoute que « *ce problème est très important, compte tenu des réticences de la population des ZUS à se déplacer, souvent dues à des difficultés objectives de transport* » et il conclut « *qu'une expertise serait utile sur la pertinence et la faisabilité d'un réseau de proximité qui permettrait à l'ANPE d'être plus présente dans les quartiers, à effectif global constant et sous condition de renforts ciblés.* »

La mission IGAS confirme cette suggestion. Elle ajoute par ailleurs que, si les moyens moderne d'accès à distance (INTERNET, plates-formes téléphoniques, etc...) constituent des outils performants qu'il importe de développer, ils ne peuvent pas être exclusifs d'outils plus traditionnels de proximité, au risque, sinon, d'exclure une partie de la population qui restera encore longtemps dans l'impossibilité matérielle et/ou culturelle de tirer profit de procédures dématérialisées (voire deshumanisées).

2. Le système d'information.

Dans sa réponse, l'ANPE ne conteste pas que le système actuel ne constitue pas un outil de pilotage adéquat à une territorialisation par quartier. Il ne permet pas d'identifier et de suivre les actions pour les publics en fonction du lieu de leur domicile, sauf par traitement spécifique.

Le directeur général rappelle que le suivi à partir du domicile du demandeur d'emploi, en ZUS ou ailleurs, sera possible dans le cadre de la nouvelle application informatique GEODE.

La mission IGAS insiste sur le fait que, sans attendre GEODE, des préfets demandent des informations sur les objectifs et les résultats de l'action de l'ANPE dans certains quartiers. L'enquête de l'IGAS a montré qu'il était possible d'apporter des éclairages partiels mais

intéressants dans l'état actuel du système d'information, mais il a noté, l'inégalité des réponses de l'établissement, par traitement spécifique, à ces demandes légitimes.

3. Des plans d'action relatifs aux territoires et aux populations des ZUS.

La question du « pilotage volontariste » en direction de certains micro-territoires ne sera pas épuisée par l'existence d'un système d'information plus personnalisé.

Le rapport constate que *« les documents de l'ALE prévoient bien des plans d'action correspondant aux problèmes d'insertion auxquels sont particulièrement confrontés les habitants des ZUS, mais ces plans d'action sont centrés sur les « problèmes des personnes » et ne font pas de la ZUS une cible prioritaire en tant que telle, comme indiqué ci-dessus »*.

La mission de l'IGAS maintient que, sans attendre, il convient de matérialiser par des « plans d'actions » les moyens que le SPE, et, dans ce cadre, l'ANPE, mettent en place pour garantir aux populations l'accès aux services auxquels leur situation leur donne droit.

En l'espèce il s'agit de « cibler » les ZUS, mais ailleurs il peut s'agir de cibler des zones rurales ou des zones d'activités à revitaliser.

La mise en œuvre du plan de cohésion sociale, de l'enveloppe unique régionalisée en particulier, justifie cette approche territorialisée à un niveau infra départemental, voire infra bassin d'emploi, en l'espèce en faveur des ZUS.

On sait que dans certaines régions, des SPE locaux élaborent des « plans locaux pour l'emploi et l'insertion » pour des quartiers, dans la ligne de ce que demandait la circulaire commune DGEFP/DAS/DIRMI/DIJ/DDF/DG ANPE/DG AFPA, élaborée en 1999 avec la DIV¹. Ce texte, repris en annexe 7 du rapport, faisait explicitement des quartiers de la politique de la ville une cible opérationnelle du SPE élargi.

4. Enfin, dans sa réponse l'ANPE note que la mission a « souligné la difficulté de concilier professionnalisation des équipes et traitement individualisé des demandes ».

Le rapport dit exactement ceci : *« Les ALE (doivent) concilier professionnalisation des équipes, traitement individualisé des demandes quel que soit le domicile du demandeur et action territoriale par quartier »*.

Cette observation n'a pas pour objectif de remettre en cause les choix d'organisation du réseau et des unités, arrêtés par l'établissement et validés dans les contrats de progrès avec l'Etat.

La remarque vise à mettre en exergue une difficulté objective que rencontrent les équipes en contact avec des « clients », employeurs et personnes à la recherche d'un emploi, dont les attentes ne sont pas spontanément convergentes. Cette difficulté est particulièrement marquée s'agissant des quartiers de la politique de la ville. La mise en œuvre de l'organisation visée par la direction générale y nécessite donc une attention soutenue. C'est pourquoi le rapport propose *« une réflexion ... sur la manière dont, dans la pratique actuelle ces objectifs sont combinés, sur les difficultés qu'elle rencontre s'agissant des ZUS, et sur les moyens à mettre en œuvre pour les surmonter à effectifs constants. »*

La mission maintient cette suggestion.

¹ Circulaire DGEFP 99/24 du 26 mai 1999. Mise en œuvre territoriale des politiques de lutte contre le chômage de longue durée et de lutte contre les exclusions et pour l'insertion vers l'emploi des personnes en difficulté.