Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Inspection générale de l'administration	Inspection générale des finances	Inspection générale des affaires sociales
N° 12-044 /12-002/01	N° 2012-M-017-02	N° RM2012-022P

RAPPORT

L'identification des moyens de droit commun de la politique de la ville

Établi par

SYLVIE ESCANDE-VILBOIS
INSPECTRICE DE L'ADMINISTRATION

STEPHANE PAUL
MEMBRE DE L'IGAS

AGATHE CAGÉ
INSPECTRICE DE L'ADMINISTRATION

CLAUDE SARDAIS
Inspecteur général des finances

BERNARD VERRIER
MEMBRE DE L'IGAS

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

- JUIN 2012 -

Rapport

SYNTHÈSE

L'identification des moyens de droit commun de la politique de la ville rencontre des difficultés qui tiennent autant à l'absence d'une définition stabilisée qu'à la complexité de faire concorder des politiques conçues par rapport à un territoire et des politiques élaborées par public. Partant de ce constat, la mission a approfondi une nouvelle approche de la question qui lui était posée, reposant sur deux méthodes distinctes d'identification des moyens aux niveaux national et local.

La mission est en effet arrivée à la conclusion que les besoins résultant de l'identification des moyens déployés dans les territoires de la politique de la ville ne sont pas de même nature selon qu'ils sont exprimés à l'un ou l'autre de ces niveaux. Elle a distingué :

- un besoin de connaissance et d'orientation de la politique de la ville au niveau national, afin d'assurer la mission d'orientation et d'évaluation, aussi bien en direction du Parlement que des responsables des agences gestionnaires, qui ne nécessite qu'une information périodique et globale ; ce constat permet d'écarter l'hypothèse de la constitution d'un système d'information spécifique, hypothèse qui se serait de toute manière heurtée au principe d'efficience retenu par la mission ;

- un besoin de pilotage au niveau local permettant aux services régionaux et départementaux de l'État de mettre en œuvre et de suivre au plus près des situations et de négocier les contrats partenariaux.

Afin d'apporter une réponse à ces différents besoins, la mission a retenu la distinction entre une approche par territoires au niveau local et une approche par politiques publiques au niveau national. Cette approche prend en compte la triple contrainte constituée par le cadre budgétaire de la LOLF, le cadre technique des systèmes d'information et le cadre institutionnel des réformes de l'État. Elle est présentée dans les deux schémas ci-dessous, qui reposent sur une nouvelle typologie qui distingue :

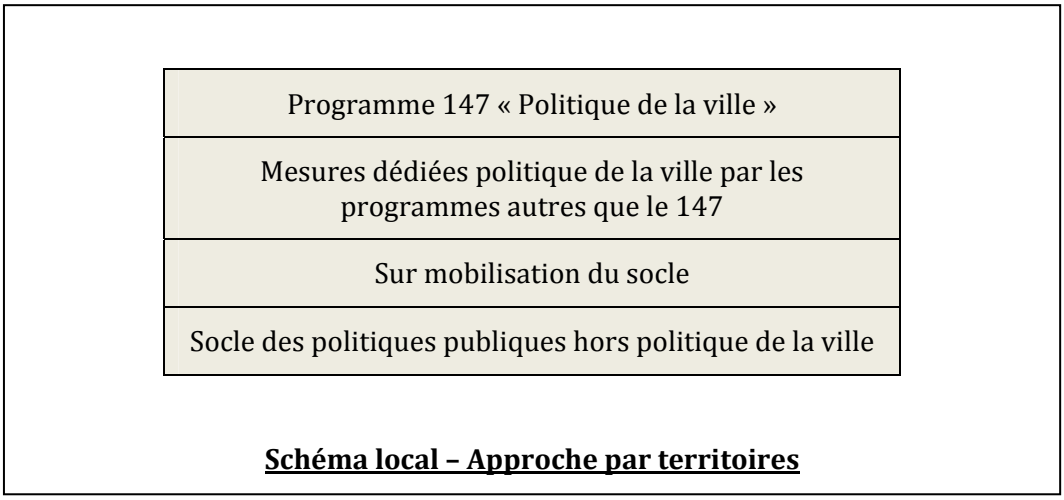
- le « socle des politiques publiques hors politique de la ville », qui inclut l'ensemble des moyens de l'action publique déployés sur un territoire indépendamment du statut de territoire de politique de la ville de celui-ci ;

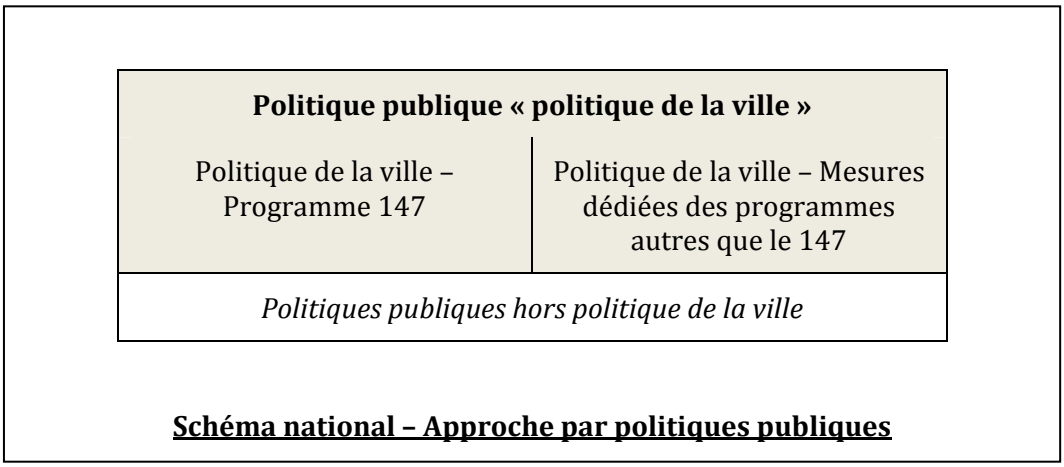
- la surmobilisation du socle, qui correspond aux moyens qui viennent en supplément de ce socle et qui correspondent soit au respect des instructions ministérielles lorsqu'elles recommandent que la répartition des crédits soit modulée pour tenir compte de difficultés particulières que rencontrent les territoires et/ou les populations, soit à une action locale volontariste ;

- les mesures dédiées à la politique de la ville par les programmes autres que le 147, c'est-à-dire les moyens qui relèvent des mêmes missions et des mêmes programmes que ceux qui précèdent mais qui sont affectés à des dispositifs particuliers qui ne sont mis en place que dans certains territoires urbains ou uniquement à destination des habitants de ces territoires ;

- les mesures du programme 147 « Politique de la ville ».

Au niveau local, pour répondre aux besoins de pilotage de la politique de la ville, ces quatre types de moyens doivent être identifiés. A l'inverse, au niveau national, une connaissance pertinente, fiable et efficiente des moyens contribuant à la politique de la ville, nécessaire à la définition des orientations de cette politique, suppose le recentrage sur les seuls moyens dédiés (programme 147 et mesures dédiées des autres programmes).





Afin de promouvoir cette approche nouvelle, la mission estime nécessaire de mieux identifier les besoins aux niveaux national et local, de lever les ambiguïtés sémantiques et d'améliorer l'exercice de programmation des crédits.

En ce qui concerne les outils budgétaires, la mission recommande, au niveau national, de recentrer le document de politique transversale relatif à la politique de la ville sur le programme 147 et les mesures dédiées des programmes autres que le 147.

Au niveau régional, la mission préconise l'établissement annuel d'un document régional de programmation et de pilotage de la politique de la ville. Ce document viserait une approche englobant l'ensemble des leviers à disposition des responsables régionaux mais également départementaux suivant une analyse adaptée aux difficultés locales et aux priorités régionales. Le choix des BOP et UO concernés par cette démarche devra donc relever exclusivement d'une décision locale.

Au niveau départemental, la mission préconise la tenue de tableaux de bord enrichis par des extractions CHORUS. Les nouvelles potentialités d'extraction prévues par CHORUS pourraient en effet permettre de produire des instruments transversaux, fiables et pérennes qui intègreraient des informations actuellement éclatées. Les extractions des données budgétaires et comptables croisées avec des critères de localisation géographique se feraient sur la base d'appréciations qualitatives des contributions à la politique de la ville.

A l'instar de la démarche des avenants expérimentaux aux CUCS (contrat urbain de cohésion sociale), ces tableaux de bord devraient systématiquement comporter le suivi de quelques indicateurs physico-financiers déterminés suivant les priorités d'action sur chaque quartier et portant notamment sur les moyens humains déployés et les résultats. Ces données devraient en outre être complétées par celles des principaux opérateurs (ACSé[1], ANRU[2], Pôle emploi, etc.), lesquels disposent d'informations déjà largement territorialisées.

La mission insiste sur l'impossibilité d'agréger au niveau national les résultats issus de l'utilisation des outils locaux. Cette impossibilité est liée au mode de confection de ces outils qui incluent des données qualitatives et adaptées aux priorités de chaque territoire.

En ce qui concerne les systèmes d'information, la mission recommande de tirer tout le potentiel des systèmes d'information existants et tout particulièrement de CHORUS autour de l'utilisation de trois de ses axes d'analyse :

- à l'occasion de la saisie dans CHORUS des crédits d'intervention en lien avec la politique de la ville, l'axe ministériel 2 sera renseigné sur la base d'un indicateur qualitatif à 2 niveaux, construit sur le même modèle que les contributions aux priorités transversales dans PRESAGE : « impact positif sur la politique de la ville » ou « impact remarquable sur la politique de la ville » ;

- sauf impossibilité, les crédits seront systématiquement localisés au niveau de la commune lors du renseignement de l'axe de localisation interministérielle ;

- s'il le juge pertinent, chaque responsable de programme localisera ses crédits suivant un référentiel propre (zone, bassin, établissement, réseau…).

La mission préconise, en outre, la valorisation des informations disponibles au travers des systèmes d'information des opérateurs et l'anticipation du déploiement du futur SI-PAYE.

[1] Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances.

[2] Agence nationale pour la rénovation urbaine.

SOMMAIRE

INTRODUCTION **4**

Le contenu de la commande ministérielle 4
Les particularités de la question posée à la mission 5
Les choix opérés par la mission 6
Le déroulement de la mission 7

1. TELLE QUE PRATIQUÉE ACTUELLEMENT, L'IDENTIFICATION DES MOYENS DE DROIT COMMUN DÉPLOYÉS DANS LES TERRITOIRES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE NE PERMET DE RÉPONDRE NI AUX BESOINS EXPRIMÉS AU NIVEAU NATIONAL NI AUX BESOINS EXPRIMÉS AU NIVEAU LOCAL **8**

1.1. Les analyses convergent pour montrer que le recensement des crédits de droit commun mobilisés dans le cadre de la politique de la ville est trop peu précis 8
1.1.1. La politique de la ville passe par une action spécifique conduite dans des territoires ciblés où interviennent également les moyens de l'action publique dits « de droit commun » *8*
1.1.1.1. Une action spécifique en direction des zones les plus défavorisées 8
1.1.1.2. Une action concentrée sur des aires géographiques limitées 8
1.1.1.3. Une action qui mobilise toujours une forme de droit commun 9
1.1.2. Les analyses déjà menées par le Parlement, la Cour des comptes et différentes inspections soulignent toutes l'imprécision du recensement des crédits de droit commun mobilisés dans le cadre de la politique de la ville et sont confirmées par les observations de la mission. *10*
1.1.2.1. L'absence d'un système d'information transversal performant 10
1.1.2.2. Un défaut d'implication des ministères concernés 11
1.1.2.2.1. Un pilotage national qui demeure trop faible en dépit de nombreuses évolutions institutionnelles 11
1.1.2.2.2. Des incohérences multiples dans le document de politique transversale (DPT) « ville » 12
1.1.2.3. Les incertitudes touchant à la définition des crédits spécifiques à la politique de la ville et des crédits de droit commun 13

1.2. Les confusions et les ambiguïtés qui entourent les notions de droit commun de la politique de la ville, d'adaptation du droit commun, de droit commun spécifique, constituent un obstacle majeur à tout travail d'identification des moyens 13
1.2.1. La notion de « moyens de droit commun » ne bénéficie pas d'une définition stabilisée et elle est interprétée de manière différente d'un ministère à l'autre et même d'un programme à l'autre *13*
1.2.2. L'identification des moyens mobilisés dans le cadre de la politique de la ville suppose une approche par territoires qui s'oppose à l'approche par populations retenue pour de nombreuses politiques publiques *15*
1.2.3. Plusieurs zonages coexistent pour le déploiement de la politique de la ville, qui ne coïncident pas entre eux et qui, de surcroît, sont jugés non pertinents pour la mise en œuvre de politiques publiques importantes *16*
1.2.3.1. La complexité d'une géo-localisation ciblée sur les quartiers de la politique de la ville 16
1.2.3.2. La question de la pertinence d'une géo-localisation 17

1.3. Les besoins résultant de l'identification des moyens de droit commun déployés dans les territoires de la politique de la ville ne sont pas de même nature selon qu'ils sont exprimés au niveau national ou au niveau local 17
1.3.1. Au niveau national : un besoin de connaissance et d'orientation de la politique de la ville 18
1.3.1.1. Les institutions intéressées à la connaissance du niveau de mobilisation des moyens de droit commun 18
1.3.1.2. La périodicité souhaitable 18
1.3.2. Au niveau local : un besoin de pilotage 19
1.3.2.1. Un besoin réel, notamment lié au caractère partenarial des actions conduites dans le cadre de la politique de la ville 19
1.3.2.2. Un besoin auquel il est jusqu'ici répondu par des instruments qui demeurent artisanaux 19
1.3.2.3. La démarche des avenants expérimentaux aux CUCS 20

2. UN POINT DE VUE DIFFÉRENT PORTÉ SUR LA POLITIQUE DE LA VILLE, DISTINGUANT UNE APPROCHE LOCALE PAR TERRITOIRES ET UNE APPROCHE NATIONALE PAR POLITIQUES PUBLIQUES, PERMETTRAIT DE DÉPASSER LES LIMITES DE L'APPROCHE ACTUELLE ET DE RÉPONDRE À LA FOIS AU BESOIN LOCAL DE PILOTAGE ET AU BESOIN NATIONAL DE CONNAISSANCE 21

2.1. Le cadre budgétaire, technique (systèmes d'information) et institutionnel 21
2.1.1. Le cadre budgétaire et comptable 21
2.1.1.1. Une structure budgétaire construite autour de la verticalité de programmes ministériels 21
2.1.1.2. Les documents de politique transversale 22
2.1.1.3. Une programmation des BOP contribuant aux difficultés de coordination de la politique de la ville 23
2.1.1.3.1. La mauvaise coordination des BOP concourant à la politique de la ville 23
2.1.1.3.2. Le calendrier actuel de programmation des crédits inverse l'agencement logique du financement de la politique de la ville 24
2.1.2. Des crédits de nature très différente 24
2.1.3. Le cadre constitué par CHORUS et les autres systèmes d'information 26
2.1.3.1. CHORUS : contraintes et évolutions possibles 26
2.1.3.1.1. Les difficultés de CHORUS à prendre en compte la politique de la ville 26
2.1.3.1.2. CHORUS offre des possibilités d'évolution 28
2.1.3.2. Les autres systèmes d'information de l'Etat 30
2.1.3.2.1. Les systèmes d'information ressources humaines de l'Etat 30
2.1.3.2.2. Les autres systèmes 31
2.1.4. Le cadre institutionnel de la politique de la ville 33
2.1.4.1. L'organisation des services de l'Etat sur le territoire 33
2.1.4.2. L'articulation département/région 33
2.1.4.3. La déclinaison nationale et territoriale de la politique de la ville 34

2.2. La distinction entre une approche par territoires au niveau local et une approche par politiques publiques au niveau national pourrait permettre d'apporter à la fois une réponse aux besoins exprimés localement et nationalement 35
2.2.1. Articulation avec les moyens d'évaluation et de diagnostic 36
2.2.2. Adopter deux approches et deux types d'outil pour répondre à deux finalités différentes 37
2.2.3. La proratisation des moyens de l'action publique n'a de pertinence qu'au niveau local 37
2.2.3.1. Une triple limite à l'échelle nationale : défaut d'actualisation, manque de pertinence des choix et reconstitution a posteriori 38

2.2.3.2. Un outil de pilotage et de suivi à l'échelle locale 38
2.2.4. Le schéma local : une approche par territoires 39
2.2.5. Le schéma national : une approche par politiques publiques 40

3. LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION : PROMOUVOIR UNE APPROCHE NOUVELLE POUR MIEUX IDENTIFIER ET MESURER LES MOYENS CONSACRES A LA POLITIQUE DE LA VILLE 42

3.1. En préalable, retenir une approche nouvelle de l'identification des moyens de la politique de la ville 42
3.1.1 Mieux identifier les besoins pour mieux y répondre 42
3.1.2 Lever les ambiguïtés sémantiques 43
3.1.3 Améliorer l'exercice de programmation des crédits 44

3.2. Les outils budgétaires. 44
3.2.1. Un DPT Ville rénové 45
3.2.1.1. Un DPT recentré sur les mesures dédiées 45
3.2.1.1.1. Les programmes du volet emploi 45
Le programme 102 46
Le programme 103 50
Le programme 134 50
3.2.1.1.2. Les programmes du volet éducation 50
3.2.1.1.3. Les programmes du volet sécurité 51
3.2.1.1.4. Le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » 51
3.2.1.2. Une valorisation financière plus fiable 52
3.2.2. De nouveaux instruments de pilotage aux niveaux régional et départemental 53
3.2.2.1. Au niveau régional : un document régional de programmation et de pilotage de la politique de la ville 54
3.2.2.2. Au niveau départemental : des tableaux de bord enrichis par des extractions CHORUS 54
3.2.3. Etanchéité des outils nationaux et locaux 55

3.3. Tirer tout le potentiel des systèmes d'information existant 55
3.3.1. Utiliser toutes les potentialités de CHORUS 56
3.3.1.1. Utilisation des axes d'analyse : l'axe ministériel 2 56
3.3.1.2. Utilisation des axes d'analyse : l'axe de localisation interministérielle 57
3.3.1.3. Utilisation des axes d'analyse : l'axe de localisation ministérielle 57
3.3.1.4. Enrichir les tableaux de bord départementaux grâce à l'utilisation des axes d'analyse 58
3.3.2. Les autres systèmes d'information 58
3.3.2.1. Valoriser les informations disponibles au travers des systèmes d'information des opérateurs 58
3.3.2.2. Anticiper le déploiement du futur SI-PAYE 59

TABLEAU DES RECOMMANDATIONS 60

ANNEXES 63

INTRODUCTION

Par une lettre du 18 juillet 2011 adressée aux chefs de l'inspection générale de l'administration (IGA), de l'inspection générale des finances (IGF) et de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, la ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État et le ministre de la ville ont demandé qu'une mission soit effectuée sur l'identification des moyens de droit commun mobilisés dans le cadre de la politique de la ville. Cette saisine fait suite à une décision du comité interministériel des villes réuni sous la présidence du Premier ministre le 18 février 2011.

La mission a été constituée en septembre 2011 mais, compte tenu de diverses contraintes et surtout du prolongement d'une mission consacrée aux travaux préparatoires à la mise en œuvre d'une deuxième phase du programme national de rénovation urbaine, les ministres ont décidé de reporter le lancement au début de l'année 2012.

Le contenu de la commande ministérielle

La lettre de mission porte sur « l'identification des moyens de droit commun mobilisés dans le cadre de la politique de la ville » et fait état de trois demandes qui doivent conduire à :

– « définir et expliciter les politiques et moyens de droit commun en élaborant, le cas échéant, une typologie qui pourra servir de base au travail d'identification de ces moyens ». La lettre de mission cite une typologie possible : droit commun « de base », droit commun correspondant à un effort supplémentaire, droit commun sous la forme de dispositifs spécifiques ;

– « tirer les conclusions des analyses déjà menées sur les raisons de l'imprécision du recensement des crédits de droit commun dans le cadre de la politique de la ville ». La lettre de mission précise qu'il « s'agira notamment, mais pas seulement, d'évaluer les capacités des systèmes d'information ministériels à rendre compte de la territorialisation des crédits alloués » ;

– « proposer et tester des modes d'organisation et de travail » (notamment l'adaptation des systèmes d'information) susceptibles de permettre aux différents ministères « de chiffrer plus rigoureusement les moyens qu'ils consacrent spécifiquement aux quartiers de la politique de la ville ».

Ces trois demandes font implicitement référence à la philosophie originelle de la politique de la ville qui repose sur une logique simple : le droit commun est exploité dans toutes ses dimensions pour répondre au mieux aux besoins de l'ensemble des territoires, y compris lorsqu'ils sont particulièrement défavorisés, et ce n'est qu'une fois posé le constat d'une insuffisance avérée des moyens ainsi mobilisés pour réduire les handicaps propres aux quartiers les plus en difficulté que se déploie en leur direction une politique spécifique qui vient « en surcroît ».

A la vérité, la question de la mobilisation des moyens de droit commun n'est pas nouvelle : elle apparaît dès l'origine de la politique de la ville. La dernière instruction en date qui incite à la mobilisation du droit commun est récente : il s'agit de la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2011 qui vise l'expérimentation dans 33 quartiers de contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)[3] qui soient « rénovés afin d'intégrer […] de nouveaux engagements sur les moyens de droit commun. En effet, seule une utilisation optimale de ceux-ci est de nature à renforcer et améliorer durablement l'action publique en faveur des habitants des quartiers ». L'expérimentation « doit pouvoir être conduite sur toute la durée des CUCS en vigueur, soit jusqu'au 31 décembre 2014 ».

Les particularités de la question posée à la mission

Dès ses tout premiers travaux, la mission a perçu que, pour l'ensemble des acteurs, qu'ils relèvent de l'État, des collectivités territoriales ou des associations qui interviennent auprès des populations en difficulté, la politique de la ville se définit avant tout, voire exclusivement, par la mobilisation des moyens spécifiques qui figurent dans le programme 147 « politique de la ville et Grand Paris ». Logiquement, dans cette conception, l'essentiel de la politique de la ville repose sur les actions financées par les deux établissements publics qui concourent à la mise en œuvre du programme 147 : l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé).

Dans ce contexte, la question du « droit commun » surprend. Elle est en tout cas spontanément ressentie comme marginale au regard des actions spécifiques mises en œuvre en recourant à des moyens eux aussi spécifiques. On constate donc un renversement de l'ordre des priorités : l'attention se focalise d'abord sur les moyens qui sont attribués en sus de ceux du droit commun et qui devraient donc être identifiés comme « complémentaires »[4] tandis que la prise en considération du socle de l'action publique n'est pas spontanément intégrée.

Si la question de la mobilisation des crédits de droit commun fait ainsi l'objet d'une incompréhension première, elle pâtit également d'une véritable confusion sémantique : de multiples expressions sont utilisées, qui varient d'un ministère à l'autre comme entre administrations centrales et services déconcentrés avec, très souvent, l'introduction de subdivisions qui conduisent à évoquer un droit commun « adapté », « renforcé » ou même un « droit commun spécifique ».

Cette question du vocabulaire utilisé est loin d'être anecdotique. Elle traduit l'insuffisance des définitions et ouvre la porte à des incompréhensions qui ne peuvent que nuire au dialogue au sujet d'une thématique – la politique de la ville – qui, par nature, ne peut qu'être interministérielle et multi partenariale.

Ce constat, fait d'emblée par la mission, conduira à proposer l'adoption d'une typologie claire et stable. En même temps, la mission a été attentive à cerner les besoins auxquels peut répondre l'identification des moyens de la politique de la ville. Ces besoins vont de la simple connaissance jusqu'à l'aide au pilotage des politiques publiques et le présent rapport montre qu'ils sont en fait de nature différente selon que l'on se place au niveau national ou local.

---

[3] Les CUCS, qui ont succédé en 2006 aux contrats de ville, constituent le pilier du déploiement dans les quartiers défavorisés des actions de la politique de la ville.

[4] En loi de finances initiale pour 2012, le programme 147 comprend près de 550 M€ en crédits de paiement alors que le document de politique transversale (DPT) qui vise à recenser tous les crédits de droit de commun contribuant à la politique de la ville porte au total sur plus de 3,8 Mds€, en incluant le montant du programme 147 (2,6 MDS € dans la version initiale du DPT pour le LFI 2012 auxquels s'ajoutent 1,2 Mds€ après correction de la contribution du programme 176 « Police nationale ».

Par ailleurs, une fois que leur a été expliqué le contenu précis de la question des moyens de droit commun, les interlocuteurs de la mission ne l'abordent que partiellement, en décrivant les actions les plus significatives qui sont effectivement déployées au sein des quartiers concernés ; ils peinent à se situer dans la logique d'une comptabilité analytique qui permettrait de recenser, avec une complète exhaustivité, les moyens de toute nature mobilisés de manière directe ou indirecte en direction de ces quartiers[5].

En même temps, la question des moyens de droit commun mobilisés par l'État est souvent perçue comme trop limitée dans la mesure où, localement, de nombreuses actions reposent aussi bien sur le droit commun de l'État que sur celui des collectivités territoriales. Par ailleurs, le rôle de certains opérateurs (notamment la Poste ou les autorités organisatrices des transports) est considéré comme aussi important, voire plus, que celui des administrations de l'État.

Enfin, pour plusieurs interlocuteurs de la mission, la question de la mobilisation du droit commun paraît avoir perdu de sa substance dans le contexte présent marqué par une réduction très sensible des ressources disponibles.

Les choix opérés par la mission

Au vu de la lettre ministérielle de saisine des inspections générales, la mission s'en est tenue à la question des moyens de l'État, ce qui exclut ceux des collectivités territoriales, des opérateurs[6] et des organismes de protection sociale.

Au demeurant, le choix de ne pas examiner les moyens de ces derniers est certes lié à la commande ministérielle mais il résulte également du constat que les prestations ou allocations individuelles ne peuvent être tenues comme concourant à la politique de la ville dès lors qu'elles ne sont pas versées en considération de difficultés liées au lieu où réside le bénéficiaire : c'est sa situation qui ouvre le droit et non le fait qu'il habite dans un territoire qui connaît des difficultés.

Au sein des actions conduites par l'État, la mission a privilégié les trois politiques qui font l'objet des CUCS expérimentaux (sans toutefois exclure totalement les autres domaines, notamment lorsqu'ils touchent de près à la cohésion sociale) :

- l'éducation ;
- la sécurité et la prévention de la délinquance ;
- l'emploi, l'insertion et le développement économique[7].

Ce faisant, la mission n'a pas abordé deux politiques publiques qui sont visées dans les CUCS mais qui ne sont pas traitées dans les CUCS expérimentaux : d'une part, la politique du logement et du cadre de vie ainsi que les opérations relevant de la rénovation urbaine, d'autre part, la politique de santé.

Par ailleurs, conformément à la lettre ministérielle de saisine des inspections générales, la mission n'a réalisé aucune investigation particulière concernant les dépenses fiscales ou les instruments de péréquation des dotations des collectivités territoriales (à l'exception de la dotation de développement urbain), et elle n'a pas étudié les spécificités de l'outre-mer.

---

[5] L'élaboration des CUCS expérimentaux a toutefois donné lieu à des diagnostics locaux dont certains témoignent du souci de prendre en considération la plupart des actions publiques.

[6] Toutefois, les moyens de Pôle emploi ont été pris en considération.

[7] En incluant les moyens relevant de Pôle emploi : la mission a considéré que la sphère de compétence – en l'occurrence l'emploi qui est l'une des trois thématiques retenues – doit l'emporter sur le statut juridique d'opérateur, d'où l'inclusion dans le champ étudié par la mission.

Enfin, tout au long de ses travaux, la mission a fait le choix d'interroger l'efficience : elle s'est attachée à examiner les dispositifs actuellement en place comme les différentes modifications envisageables en ayant le souci de mettre en balance les résultats attendus avec les moyens humains et matériels nécessaires à l'exécution des tâches.

Le déroulement de la mission

Outre les investigations conduites en administration centrale, notamment auprès des responsables des programmes qui concourent aux trois politiques publiques étudiées, la mission a enquêté dans trois départements aux physionomies contrastées et, en leur sein, a particulièrement examiné les actions menées dans les territoires des CUCS expérimentaux :

– les deux territoires des Bouches-du-Rhône : d'une part, Saint-Mauron, Bellevue et Cabucelle au centre de Marseille, d'autre part, Pont de Vivaux et l'Est Marseillais ;

– le quartier de l'unique CUCS expérimental de Bourgogne : Les Grésilles à Dijon en Côte d'Or ;

– les trois territoires retenus en Essonne : Les Tarterêts à Corbeil-Essonnes, Les Pyramides à Évry et La Grande Borne à Grigny et Viry-Châtillon.

La mission s'est également appuyée sur deux questionnaires qu'elle a adressés l'un aux préfets délégués à l'égalité des chances et aux sous-préfets à la ville concernés par les CUCS expérimentaux, l'autre aux correspondants du SG-CIV en charge de l'élaboration du DPT.

La liste des personnes rencontrées figure en annexe.

1. TELLE QUE PRATIQUÉE ACTUELLEMENT, L'IDENTIFICATION DES MOYENS DE DROIT COMMUN DÉPLOYÉS DANS LES TERRITOIRES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE NE PERMET DE RÉPONDRE NI AUX BESOINS EXPRIMÉS AU NIVEAU NATIONAL NI AUX BESOINS EXPRIMÉS AU NIVEAU LOCAL

1.1. Les analyses convergent pour montrer que le recensement des crédits de droit commun mobilisés dans le cadre de la politique de la ville est trop peu précis

1.1.1. La politique de la ville passe par une action spécifique conduite dans des territoires ciblés où interviennent également les moyens de l'action publique dits « de droit commun »

1.1.1.1. Une action spécifique en direction des zones les plus défavorisées

Depuis plus de trente ans, une action publique particulière a été conduite en direction de certains territoires urbains dont les caractéristiques économiques et sociales exigent une forme de discrimination positive visant à réduire les écarts qu'ils enregistrent par rapport aux zones voisines.

On a pu envisager que la politique de la ville ainsi définie s'incarne en une action massive dont l'objet serait de transformer, en profondeur et en quelque sorte une fois pour toutes, les zones où les conditions de vie apparaissent profondément détériorées, une opération d'une telle envergure devant à la fois se dérouler sur plusieurs années et ne se produire qu'une fois ; à certains égards, les discours tenus lors du lancement du plan national de rénovation urbaine font état de la volonté de mettre fin à la ghettoïsation de certains quartiers et, dans cette conception, une fois la situation assainie, l'action spécifiquement conduite en direction des quartiers concernés prend fin.

Mais une autre vision s'est progressivement développée qui prend acte à la fois de l'installation durable de difficultés économiques profondes et de l'ampleur des besoins des populations les plus fragiles qui demeurent géographiquement concentrées ; dans un tel contexte, la nécessité est ressentie de poursuivre une politique spécifiquement conçue pour réduire les écarts entre les territoires, vraisemblablement au long cours, quitte à l'infléchir vers des formes nouvelles, moins spectaculaires que la rénovation urbaine, moins coûteuses et plus tournées vers la prise en charge des dimensions sociales.

Dans tous les cas de figure, l'existence d'une politique de la ville n'est pas contestée et elle se manifeste par un « surcroît » d'action publique.

1.1.1.2. Une action concentrée sur des aires géographiques limitées

La politique de la ville ne prend son sens que si elle se concentre sur les unités géographiques dont la situation exige la mise en place de mesures spécifiques, dérogatoires ou supplémentaires par rapport aux modalités que l'action publique revêt généralement.

L'histoire de la politique de la ville a enregistré une extension continue du nombre des territoires concernés mais l'échelle de l'action est demeurée la même : infra-communale dans la plupart des cas. Concrètement, le territoire est infra-communal dans chacun des sites enquêtés par la mission (Les Pyramides et non pas toute la commune d'Évry, Les Tarterêts et non pas toute la commune de Corbeil-Essonnes, La Grande Borne et non pas toute la commune de Grigny, certains quartiers du Nord et de l'Est et non pas toute la ville de Marseille, Les Grésilles, une partie de Chenôve et Fontaine d'Ouche et non pas toute l'agglomération de Dijon).

La géographie prioritaire doit être révisée à l'horizon 2014 et tout indique que l'on devrait aller vers un resserrement du nombre des sites. L'implication des intercommunalités pourrait être également recherchée (et se substituer peut-être à celle des communes) : elle poursuit l'objectif d'impliquer une zone géographique plus large dans la contribution à la résolution des problèmes mais ces derniers demeurent identifiés dans une zone étroitement définie, à l'échelle du quartier. On peut donc difficilement concevoir que le territoire-cible de la politique de la ville coïncide systématiquement avec celui de la commune entière, et encore moins avec celui de l'agglomération ou de la métropole.

1.1.1.3. Une action qui mobilise toujours une forme de droit commun

Telle que définie ci-dessus, la politique de la ville peut s'inspirer de trois modèles.

Dans un premier modèle, l'action conduite par les différents ministères se déploie de la même manière sur l'ensemble du territoire national et tout ce qui doit être fait « en plus » pour réduire les handicaps subis par certaines zones s'incarne dans une série de mesures qui sont attribuées selon des règles, des modalités et des circuits totalement spécifiques et n'ayant rien de commun avec le fonctionnement du « socle ».

Dans un deuxième modèle, il n'existe aucune mesure spécifique en direction des zones défavorisées mais chaque ministère module son action et ses moyens en fonction des réalités locales ; concrètement, les moyens affectés à un programme sont répartis entre les différents budgets opérationnels de programmes (BOP) au vu des caractéristiques propres à chaque région et, de la même manière, le responsable du BOP détermine le montant des enveloppes locales au vu d'une analyse partagée des réalités des besoins de chaque territoire ; à chaque niveau, l'attribution des moyens procède d'une prise en considération des spécificités parmi lesquelles peut naturellement figurer l'importance relative du nombre des quartiers les plus défavorisés.

Le troisième modèle, qui emprunte aux deux précédents, est celui actuellement en place. Comme dans le premier modèle, il existe une géographie dite prioritaire qui détermine les territoires éligibles aux mesures spécifiques de la politique de la ville et l'action publique passe largement par l'entremise d'agences dédiées, en l'occurrence l'ANRU et l'ACSé. Mais ceci n'empêche pas que, pour l'application des politiques générales, des instructions ministérielles demandent de porter une attention particulière, voire d'accorder une priorité aux territoires de la politique de la ville, ce qui conduit les responsables des programmes et des BOP à répartir en conséquence les enveloppes dont ils disposent ; et en plus, dans certains cas, lorsqu'il s'applique aux zones en difficulté, le droit commun est adapté, renforcé ou complété pour inclure des dispositifs qui ne s'appliquent qu'à ces sites, sans pour autant constituer des mesures qui emprunteraient des circuits totalement distincts et échapperaient à la compétence « ordinaire » des responsables des programmes et des BOP.

Quoi qu'il en soit, dans les trois modèles envisageables, les moyens de droit commun contribuent à l'action publique dans les territoires de la politique de la ville, d'où la question de leur mesure.

D'autant qu'une question supplémentaire peut se poser : dans les territoires de la politique de la ville, le « droit commun » est-il strictement proportionnel à ce qu'il serait si l'on ne se situait pas dans un quartier spécifique (avec toute la difficulté de déterminer les critères de cette « proportionnalité ») ; ou bien est-il déjà supérieur au « socle », les décideurs mobilisant plus leurs moyens ordinaires en raison de leur connaissance des difficultés rencontrées dans ces quartiers spécifiques (ce qui rendrait nécessaire d'identifier et de quantifier une sorte d'étage intermédiaire entre le droit commun de base et les crédits totalement spécifiques) ; ou bien, au contraire, les moyens de droit commun sont-ils moins présents dans les quartiers les plus défavorisés ?

1.1.2. Les analyses déjà menées par le Parlement, la Cour des comptes et différentes inspections soulignent toutes l'imprécision du recensement des crédits de droit commun mobilisés dans le cadre de la politique de la ville et sont confirmées par les observations de la mission.

Observée dès 1995 par la Cour des comptes dans son rapport public, signalée à nouveau en février 2002 par la Cour dans son rapport sur « La politique de la ville » et par les inspections générales de l'administration et des finances dans un rapport sur les procédures financières de mise en œuvre de la politique de la ville[8] – rapport qui regrette le « flou conceptuel » entourant un recensement « sujet à caution » –, l'imprécision du chiffrage de l'effort financier de l'État dans le cadre de cette politique a été dénoncée à de nombreuses reprises.

Trois facteurs principaux d'imprécision ont été relevés : l'absence d'un système d'information transversal performant, un défaut d'implication des ministères concernés et les incertitudes touchant à la définition des crédits spécifiques à la politique de la ville et des crédits de droit commun.

1.1.2.1. L'absence d'un système d'information transversal performant

Dans sa communication de 2007 à la commission des finances du Sénat sur la gestion des crédits d'intervention de l'État au titre de la politique de la ville, la Cour des comptes souligne qu'une des principales difficultés d'évaluation de la mobilisation des crédits de droit commun réside dans l'absence d'un « système d'information transversal permettant de disposer de données sur l'utilisation [de ces crédits] dans les quartiers d'intervention de la politique de la ville » et, par conséquent, dans l'impossibilité d'obtenir des données financières spatialisées relatives aux politiques de l'État conduites dans les zones d'intervention de la politique de la ville.

Plusieurs des causes de cette absence analysées par l'IGAS en 2005 dans le cadre du rapport « Évaluation de la mobilisation des crédits de droit commun de l'État et contribution à l'évaluation des contrats de ville sur trois territoires » restent encore valables après le déploiement de CHORUS. S'agissant des crédits d'intervention gérés par les directions départementales notamment, si le système d'information budgétaire permet « d'identifier les communes de domiciliation des organismes – le plus souvent des associations – bénéficiaires des financements (…), [il] ne permet pas d'identifier les quartiers où résident les personnes aidées par ces associations »[9].

---

[8] « Les procédures financières de mise en œuvre de la politique de la ville », rapport IGF-IGA n° 2001-M-035-01 (Louis-Roch Burgard, Marc Pannier, Philippe Dupuis, Jean-Guy de Chalvron, Héléne de Coustin, Bruno Ravail), février 2002.

[9] « 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 IGAS n° 2004-168 (Maryse Fourcade, Gildas Le Coz, Daniel Lejeune et Danielle Vilchien), avril 2005.

Faisant un constat identique, le rapport du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) n° 126 de mars 2011 (147 « politique de la ville de la mission "ville et logement" ») recommande la mise en place de systèmes d'information stables et adaptés au maillage géographique de la politique de la ville, à même de prendre en compte correctement les données en provenance de tous les intervenants.

Durant l'été 2011, l'élaboration des 33 avenants expérimentaux aux CUCS a permis de mesurer de manière plus précise les moyens de l'État déployés dans les quartiers visés mais cette démarche est restée limitée à l'échelle des territoires concernés et a été conduite de manière artisanale en l'absence de systèmes d'information adaptés.

1.1.2.2. Un défaut d'implication des ministères concernés

Si l'absence d'un système d'information transversal performant rend difficile le recensement des crédits de droit commun, l'imprécision du chiffrage de l'effort financier de l'État est également liée à l'implication variable des ministères concernés, qui résulte elle-même des faiblesses du pilotage de la politique de la ville au niveau national.

1.1.2.2.1. Un pilotage national qui demeure trop faible en dépit de nombreuses évolutions institutionnelles

Le déficit de pilotage national de la politique de la ville est ancien et par là-même antérieur aux dernières évolutions de la gouvernance de cette politique (*cf. ci-dessous l'encadré n° 1*).

Le rapport précité de l'IGAS d'avril 2005 relevait ainsi le « pilotage insuffisamment volontariste » dont souffrait la politique de la ville, insuffisance en partie liée aux ambiguïtés des orientations définies par la délégation interministérielle à la ville (DIV)[10].

La création en 2003 de l'ANRU, pour la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine, en 2006 de l'ACSé, chargée de la gestion des crédits d'intervention du programme 147, et en 2009 du secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV), dont la mission a été centrée sur le pilotage stratégique et l'animation de l'inter ministérialité, n'ont pas permis de pleinement remédier à ce déficit de pilotage.

Ainsi que le notent MM. François Goulard et François Pupponi dans leur rapport d'information sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés (Assemblée nationale, 2010), « le SG-CIV, avec l'appui de sa tutelle ministérielle, ne semble que difficilement en mesure de cultiver [l'implication des ministères] ».

La faible récurrence des réunions du comité interministériel des villes qui, comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport de novembre 2011 sur les orientations nationales de la politique de la ville[11], n'a siégé qu'à quatre reprises depuis 2001, ne joue par ailleurs pas en faveur d'un portage fort de l'inter ministérialité dans ce domaine.

---

[10] « 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 [zone urbaine sensible] comme référence unique pour l'appréciation des mesures ville, ni à adapter leur système d'information en conséquence ».

[11] « Enquête politique de la ville – orientations nationales », relevé d'observations définitives, Cour des comptes, RD 62513.

Encadré n° 1 : Principales évolutions de la gouvernance de la politique de la ville

1984 : création du comité interministériel des villes (CIV), présidé par le Premier ministre et chargé de définir, d'animer et de coordonner les actions de l'État dans le cadre de la politique nationale des villes.

1988 : création de la délégation interministérielle à la ville par décret du 28 octobre.

1er août 2003 : création de l'agence nationale pour la rénovation urbaine par la loi n° 2003-710 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine : l'ANRU est chargée de la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine (PNRU).

31 mars 2006 : création de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances par la loi n° 2006-396 pour l'égalité des chances : la gestion des crédits d'intervention de la DIV en faveur des quartiers prioritaires de la politique de la ville est confiée à l'ACSé.

13 mai 2009 : création par décret en Conseil des ministres du secrétariat général du comité interministériel des villes qui succède à la DIV : l'administration centrale de la politique de la ville est recentrée sur une mission de pilotage stratégique et d'animation de l'inter ministérialité de l'action conduite en direction des quartiers prioritaires.

1.1.2.2.2. Des incohérences multiples dans le document de politique transversale (DPT) « ville »

La politique de la ville donne lieu à l'établissement d'un document de politique transversale (DPT) destiné à recenser l'ensemble des contributions des divers programmes qui concourent à sa mise en œuvre.

Or une étude approfondie du DPT « ville » 2012 a conduit la mission à relever des incohérences multiples, auxquelles ne doit pas être étranger le fait que ce document « constitue sans doute, dans un certain nombre de ministères, une forme de *pensum* estival », ainsi que le remarquent MM. Goulard et Pupponi dans leur rapport précité[12]. Trois exemples de ces incohérences retiennent tout particulièrement l'attention.

Les deux premiers sont relatifs au volet emploi :

– alors que dans le DPT la contribution à la politique de la ville du programme 102 « accès et retour à l'emploi » au titre des contrats d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) est valorisée à 16,3 % du montant prévisionnel du dispositif pour 2012, le projet annuel de performance (PAP) du programme 102 prévoit 21 % de jeunes résidant en zone urbaine sensible (ZUS) dans le total des entrées en CIVIS pour 2012. La clé de répartition de 16,3 % retenue dans le DPT ville correspond en fait à la part des bénéficiaires d'un CIVIS résidant en ZUS en 2010, sans qu'il soit tenu compte des informations fournies dans le PAP ;

[12] Le questionnaire qu'elle a adressé aux correspondants DPT du SG-CIV a permis à la mission d'estimer à en moyenne 2 jours-homme (cas des programmes 101 « accès au droit et à la justice », 107 « administration pénitentiaire », 203 « infrastructures et services de transport » et 231 « vie étudiante ») le temps consacré par programme à l'élaboration du DPT.

– alors que la dotation versée à l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) dans le cadre du programme 134 « développement des entreprises et de l'emploi » s'est élevée en 2011 à 8 M€ (chiffrage du PAP 2012 confirmé par les éléments transmis par le bureau du développement du commerce et de l'artisanat), elle est valorisée à hauteur de 10,5 M€ dans l'annexe financière du DPT Ville 2012. Par ailleurs, la dotation à l'EPARECA pour 2012 est valorisée dans le DPT Ville 2012 à hauteur de 6 M€ alors que le montant communiqué par le bureau du développement du commerce et de l'artisanat est de 7,8 M€.

Le troisième exemple concerne le volet éducation. Des indemnités spécifiques sont versées aux enseignants intervenant dans les établissements du programme des écoles, collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite (programme ECLAIR) et des réseaux de réussite scolaire sur les crédits des programmes 139 « enseignement privé du premier et du second degré », 140 « enseignement scolaire public du premier degré » et 141 « enseignement scolaire public du second degré ». Or ces indemnités spécifiques sont valorisées financièrement dans le DPT Ville 2012 pour les programmes 140 et 141 mais ne le sont pas pour le programme 139 (voir annexe VI).

L'hypothèse peut être faite que l'implication à géométrie variable des ministères est l'une des explications des incohérences qu'une étude approfondie du DPT ville 2012 conduit à relever.

1.1.2.3. Les incertitudes touchant à la définition des crédits spécifiques à la politique de la ville et des crédits de droit commun

Le troisième facteur d'imprécision tient aux incertitudes entourant les notions de crédits spécifiques et de crédits de droit commun de la politique de la ville, ambiguïté relevée notamment en novembre 2007 par le sénateur Philippe Dallier dans son rapport d'information sur l'enquête de la Cour des comptes relative aux crédits d'intervention de la politique de la ville : il note que « la définition même [des crédits de droit commun] est sujette à caution ».

Comme on l'a déjà indiqué, c'est à certains égards un constat de même nature qu'a porté la mission en relevant les imprécisions du vocabulaire utilisé par ses interlocuteurs.

1.2. Les confusions et les ambiguïtés qui entourent les notions de droit commun de la politique de la ville, d'adaptation du droit commun, de droit commun spécifique, constituent un obstacle majeur à tout travail d'identification des moyens

1.2.1. La notion de « moyens de droit commun » ne bénéficie pas d'une définition stabilisée et elle est interprétée de manière différente d'un ministère à l'autre et même d'un programme à l'autre

La mission a examiné les différentes approches auxquelles ont recours les divers acteurs de la politique de la ville pour qualifier les moyens affectés à cette politique publique (droit commun de base, droit commun adapté, droit commun supplémentaire, droit commun ciblé, droit commun spécifique, moyens spécifiques…). En dépit de réelles tentatives de clarification, telle l'instruction du SG-CIV aux responsables de programme pour l'élaboration du DPT 2010, les différentes approches utilisées témoignent d'un manque certain de cohérence dans l'appréhension des moyens consacrés à la politique de la ville.

De manière empirique, on distingue en définitive quatre types de moyens :

– les moyens correspondant au niveau de base qui est observé dans les zones « ordinaires » de l'action publique, sans prise en considération d'aucune spécificité particulière ; ceci correspond par exemple à la définition retenue au ministère de l'Éducation nationale où l'on calcule le niveau moyen des heures par élève dans les établissements qui ne relèvent pas de l'éducation prioritaire ; ceci constitue le socle minimal de l'action publique, sans prise en considération d'aucune spécificité particulière, ni du territoire ni de la population ;

– les moyens qui viennent en supplément de ce socle et qui correspondent au respect des instructions ministérielles lorsqu'elles recommandent que la répartition des crédits soit modulée pour tenir compte de difficultés particulières ; ainsi, pour l'accès aux activités sportives, il est demandé de prendre plus particulièrement en considération les besoins des structures qui conduisent des actions en direction des personnes en situation de handicap, des publics féminins et des populations issues des quartiers de la politique de la ville ; ceci se fait sans exclusivité (les associations qui ne s'adressent pas particulièrement à ces catégories peuvent continuer d'être subventionnées) et sans recours à des procédures particulières ; il s'agit simplement d'orienter la distribution de moyens contenus dans une enveloppe fermée en direction de catégories de personnes ou de territoires que l'on tient pour prioritaires ;

– les moyens qui relèvent des mêmes missions et des mêmes programmes que ceux qui précèdent mais qui sont affectés à des dispositifs particuliers qui ne sont mis en place que dans certains territoires où une action particulière doit être conduite en raison de la gravité des problèmes à résoudre ; ces dispositifs sont instaurés par un texte particulier et précisément identifiable ;

– enfin, les moyens intégralement dédiés aux quartiers de la politique de la ville qui empruntent le circuit spécifique de l'ANRU ou de l'ACSé.

Par ailleurs, s'agissant des méthodes d'approche des moyens relevant des catégories ci-dessus décrites et particulièrement des deux catégories centrales, certains cherchent à cerner de relativement près la réalité des ressources mobilisées tandis que d'autres se bornent à une proratisation en fonction des statistiques générales relatives à la répartition de la population entre les personnes résidant dans les zones urbaines sensibles et les autres.

Il n'existe aucune instruction générale (notamment pour l'alimentation du DPT) qui impose un mode opératoire ou, au minimum, prohibe les méthodes trop frustes.

Pour certaines actions de l'État, la notion de droit commun paraît ne recouvrir aucune réalité concrète et/ou révéler l'impossibilité d'opérer une catégorisation qui ait du sens. Par exemple, dans le cas de la police, au sein des circonscriptions de sécurité publique, les commissariats dont l'aire géographique d'intervention inclut un quartier sensible disposent d'un effectif déterminé en conséquence, pouvant inclure une brigade spéciale de terrain (soit 24 fonctionnaires supplémentaires dans le cas du commissariat de Corbeil-Essonnes) ; on peut considérer que ces moyens supplémentaires relèvent de la deuxième ou de la troisième catégorie ci-dessus mentionnée ; mais, si la situation l'exige et notamment en cas d'intervention à conduire dans un climat tendu au sein des quartiers les plus sensibles, le commissariat peut solliciter l'appui d'une compagnie républicaine de sécurité ; on voit mal comment caractériser cet apport de moyens qui est ponctuel, limité dans le temps et décidé dans l'urgence.

Pour cette situation comme pour toute autre qui serait de même nature, la détermination de ce qui doit être inclus ou non dans le DPT est laissée à la libre appréciation de chaque responsable de programme, sans tentative d'harmoniser les pratiques ni de résoudre dans le même sens les problèmes qui peuvent se poser de manière relativement comparable d'un programme à l'autre.

De ce point de vue, le DPT est transversal par son objet – la politique de la ville – mais vertical dans sa conception interne, chaque responsable de programme retenant les méthodes de son choix pour l'alimenter.

1.2.2. L'identification des moyens mobilisés dans le cadre de la politique de la ville suppose une approche par territoires qui s'oppose à l'approche par populations retenue pour de nombreuses politiques publiques

La politique de la ville est par essence territorialisée : aux termes de l'article 1er de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, « en vue de réduire les inégalités sociales et les écarts de développement entre les territoires, l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs élaborent et mettent en œuvre, par décisions concertées ou par voie de conventions, des programmes d'action dans les zones urbaines sensibles ».

L'identification des moyens de droit commun mobilisés dans le cadre d'une telle politique suppose que l'on puisse déterminer avec précision les lieux auxquels imputer les actions conduites par l'État et, conséquemment, les moyens que ces actions requièrent, qu'il s'agisse de crédits (par exemple des subventions accordées à des opérateurs associatifs), de moyens de fonctionnement (notamment pour les politiques que l'État mène en propre), de salaires ou de moyens autres, logistiques par exemple.

Ceci pose des problèmes techniques réels d'autant que la géographie de la politique de la ville est particulièrement complexe[13]. Mais, au-delà, l'approche par territoire qui sous-tend la politique de la ville s'oppose à l'approche par populations qui est retenue pour de nombreuses politiques publiques.

Il en va par exemple ainsi dans le cas des programmes relevant des ministères en charge de la justice et des affaires sociales qui incluent les moyens destinés à couvrir les frais de fonctionnement d'établissements ou de services :

– l'État finance le fonctionnement des établissements pénitentiaires ; faudrait-il identifier parmi les personnes détenues celles qui sont issues d'un quartier de la politique de la ville, évaluer ce qui est dépensé pour elles et faire entrer ce montant dans le calcul du droit commun de la politique de la ville ? Ceci n'aurait guère de sens : le fait que la personne concernée habite ou ait habité dans une zone sensible n'a pas constitué un critère obligatoirement pris en considération au cours du processus qui a conduit à son emprisonnement. Et dans le cas où un établissement pénitentiaire se trouverait implanté dans un quartier de la politique de la ville, faudrait-il considérer que le financement de toute son activité doit être pris en compte, ou seulement une part calculée en fonction du nombre de personnes détenues provenant du quartier considéré ou bien une part calculée en fonction du nombre d'agents travaillant dans l'établissement et habitant dans le quartier ? On perçoit d'emblée le caractère très artificiel de ces diverses hypothèses. En vérité, c'est la prise en charge d'une population constituée de personnes détenues qui l'emporte sur toute autre considération et, quelle que soit la situation géographique de la prison, la recherche d'une contribution à la politique de la ville ne pourrait qu'être artificielle, sans lien avec la réalité ;

– dans un domaine tout différent, celui des établissements et services d'aide par le travail, les mêmes constats et les mêmes questions peuvent être évoqués : la prise en considération du lieu de leur implantation ou du lieu de résidence des personnes accueillies ou des salariés serait sans signification réelle au regard de la politique de la ville. Ici encore, il n'y a pas lieu de rechercher des rattachements qui se révéleraient rapidement vides de sens.

[13] Sur ce point, voir *infra* les développements du § 1.2.3.

Au sein de la politique de l'emploi, des actions sont prévues en direction des publics les plus éloignés de l'emploi et l'application même des règles du service public veut que les personnes concernées soient traitées exactement de la même manière, quel que soit le lieu où elles habitent ; la résidence des personnes concernées n'est prise en considération que si elle se traduit par une situation plus favorable ou plus défavorable en termes d'employabilité. Il s'ensuit que le lieu de résidence n'est pas perçu comme une variable décisive et que les agents concernés par la mise en œuvre de la politique de l'emploi considéreraient un recensement territorialisé des bénéficiaires et des moyens déployés non seulement comme une tâche supplémentaire et inutile mais comme contraire à l'esprit des mesures qu'ils ont la responsabilité de mettre en œuvre.

Dans un ordre d'idées voisin, l'État finance des allocations que les bénéficiaires touchent automatiquement dès qu'ils remplissent les conditions requises (allocations de droit), sans qu'aucun lien n'existe avec leur lieu de résidence. C'est notamment le cas des aides personnelles au logement qui, valorisées dans le DPT Ville 2010[14], ont été exclues des versions 2011 et 2012 de ce document.

Pour leur part, les services du ministère de la Justice n'ont aucun outil permettant de tenir des statistiques relatives aux lieux de résidence des délinquants. Mais, au-delà de la technique, pour les procureurs[15], l'existence d'un tel outil comme l'identification de moyens qui seraient spécialement affectés à un quartier pourraient ouvrir la porte à l'amorce d'une différenciation des réponses pénales en fonction du territoire, alors que pour eux le traitement des dossiers doit être exclusivement individuel.

Dans le contexte qui vient d'être décrit, la difficulté majeure tient à l'impossibilité d'opérer une coupure simple et incontestable entre, d'un côté, les politiques qui répondent exclusivement à une logique populationnelle et pour lesquelles l'approche par territoires n'a pas de sens et, d'un autre côté, les politiques où la localisation des moyens est non seulement repérable mais nécessaire ; on est plutôt en présence d'un *continuum* entre les deux sortes de politiques, à charge pour tout responsable de programme d'en tirer les conséquences qu'il estime justes au regard de l'alimentation du DPT.

1.2.3. Plusieurs zonages coexistent pour le déploiement de la politique de la ville, qui ne coïncident pas entre eux et qui, de surcroît, sont jugés non pertinents pour la mise en œuvre de politiques publiques importantes

1.2.3.1. La complexité d'une géo-localisation ciblée sur les quartiers de la politique de la ville

L'identification des moyens de droit commun mobilisés dans le cadre de la politique de la ville suppose un repérage des ressources dont la mise en place est constatée dans les territoires concernés par cette politique. Comme on vient de le voir, la question ne se pose que pour les politiques et dispositifs qui se prêtent à une approche par territoires et qui ne sont pas entièrement régis par une approche populationnelle. Mais, même dans le cadre ainsi circonscrit, les obstacles sont importants :

– comme indiqué précédemment, sauf exception, les territoires de la politique de la ville sont infra-communaux, avec des frontières qui empruntent le tracé de rues, un découpage d'une telle finesse étant étranger à la plupart des actions publiques ; pour certaines d'entre

[14] Contribution du programme 109 « aide à l'accès au logement » : la part des ménages bénéficiant d'une aide personnelle au logement résidant en zone urbaine sensible est estimée à 13,76 % ; cette clé est appliquée aux crédits consommés en 2008, ouverts en loi de finances initiale pour 2009 et demandés en projet de loi de finances pour 2010.

[15] Du point de vue des procureurs, la mise en place de Groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD) n'est pas contraire au principe du traitement individuel dans la mesure où il s'agit d'un dispositif exceptionnel et temporaire.

elles, l'idée que le traitement de l'usager puisse être différent d'un côté à l'autre d'une même voie relève de l'absurde ;

– par ailleurs, pour l'une des politiques les plus importantes, le zonage ne prend pas la forme d'une aire géographique aux contours strictement définis : l'éducation prioritaire passe par des établissements et des réseaux d'établissements qui sont désignés à ce titre sans que soit borné l'espace dans lequel ces structures recrutent leurs élèves ;

– enfin et surtout, il n'existe pas un zonage unique de la politique de la ville mais une multiplicité de tracés (zones urbaines sensibles, zones de rénovation urbaine incluant les territoires dits de l'article 6 de la loi précitée de 2003, territoires des contrats urbains de cohésion sociale, territoires des contrats expérimentaux, etc.).

L'identification des moyens de droit commun qui concourent à la politique de la ville est ainsi rendue particulièrement complexe par les défauts et particularités qui affectent la géographie prioritaire elle-même.

1.2.3.2. La question de la pertinence d'une géo-localisation

S'il est certain que les découpages des territoires de la politique de la ville sont en eux-mêmes complexes, les politiques sectorielles ont, elles aussi, des zonages qui tirent leur légitimité des spécificités des actions concernées et qui se superposent, et parfois se confrontent, à la géographie prioritaire de la politique de la ville.

A cet égard, la politique de l'emploi constitue un cas éclairant : comme on l'a déjà indiqué, pour certaines de ses actions, elle privilégie une approche populationnelle et ne raisonne donc pas toujours par territoires ; mais, lorsqu'elle le fait, elle s'intéresse aux bassins d'emploi et, du point de vue des responsables rencontrés par la mission, notamment au niveau de l'administration déconcentrée, une réflexion et une action à l'échelle des territoires de la politique de la ville n'ont pas de pertinence. Quant à l'opérateur qu'est Pôle emploi, il a lui aussi déterminé le territoire de compétence de ses agences qui ne recoupe ni celui des bassins d'emploi ni celui de la politique de la ville.

Dans un tel contexte, une géo-localisation qui serait exclusivement conçue en fonction des territoires de la politique de la ville ne répondrait pas aux besoins exprimés par les ministères et aurait donc peu de chances d'être adoptée ou respectée par eux.

1.3. Les besoins résultant de l'identification des moyens de droit commun déployés dans les territoires de la politique de la ville ne sont pas de même nature selon qu'ils sont exprimés au niveau national ou au niveau local

Au-delà de l'exposé des difficultés, d'ordre sémantique ou de gouvernance, rencontrées pour l'identification et la mesure des moyens de droit commun déployés dans les territoires de la politique de la ville, il est essentiel de souligner que les besoins sont de nature différente selon qu'ils sont exprimés au niveau national ou au niveau local.

1.3.1. Au niveau national : un besoin de connaissance et d'orientation de la politique de la ville

1.3.1.1. Les institutions intéressées à la connaissance du niveau de mobilisation des moyens de droit commun

Trois catégories d'institutions ont besoin d'informations relatives aux moyens de toute nature mobilisés dans le cadre de la politique de la ville :

– l'instance supérieure en charge de déterminer les orientations stratégiques de la politique de la ville : en fonction des configurations retenues, le ministre et son cabinet et/ou l'instance de coordination de la politique de la ville (actuellement, le comité interministériel des villes et son secrétariat général) ;

– les responsables des agences gestionnaires des moyens spécifiques de la politique de la ville, *a fortiori* si la conception qui prévaut est bien celle dans laquelle ces moyens ne sont mobilisés qu'une fois constatée l'insuffisance du droit commun ;

– la représentation nationale, au minimum à l'occasion de l'exercice de sa fonction d'évaluation des politiques publiques consacrée par l'article 24 de la Constitution.

Ces trois demandes rendent nécessaire la confection d'un outil de connaissance des moyens de droit commun mobilisés dans le cadre de la politique de la ville. C'est le DPT qui est censé répondre à cette préoccupation.

1.3.1.2. La périodicité souhaitable

Pour répondre aux besoins des institutions qui souhaitent connaître le niveau de mobilisation des moyens de droit commun, il n'est pas nécessaire que leur identification puisse être faite à tout moment.

Ce constat permet d'écarter l'hypothèse de la constitution d'un système d'information spécifique, hypothèse qui se serait de toute manière heurtée au principe d'efficience retenu par la mission.

Le besoin qui s'exprime porte plutôt sur un document publié à intervalles réguliers. Le principe de l'annualité budgétaire continuant de largement prévaloir, il est difficile d'envisager un rythme inférieur à une publication par an. Le document doit comporter des indications sur l'année à venir (projet de loi de finances), sur l'année en cours (loi de finances initiale) et sur l'année précédente (exécution de N-1), selon le schéma déjà adopté pour le DPT.

Il s'ensuit que l'on doit viser l'amélioration du DPT plutôt que son remplacement par un dispositif entièrement nouveau.

1.3.2. Au niveau local : un besoin de pilotage

1.3.2.1. Un besoin réel, notamment lié au caractère partenarial des actions conduites dans le cadre de la politique de la ville

Localement, le pilotage des actions publiques doit tenir compte de ce qu'elles sont de plus en plus souvent conduites sur un mode partenarial. Au fil des années, la décentralisation s'est éloignée d'un mode de fonctionnement fondé sur l'existence de « blocs de compétences » et s'incarne au contraire dans l'association de l'État et des collectivités territoriales (communes, intercommunalités, départements, régions) pour la mise en œuvre de la plupart des politiques.

S'y ajoutent d'une part de très nombreux opérateurs (organismes de protection sociale des branches famille et maladie, autorités organisatrices des transports, bailleurs sociaux, services relevant de Pôle emploi, etc.) et d'autre part des associations qui, le plus souvent, sont moins dans une posture de représentation d'intérêts divers que dans le rôle de relais, voire d'acteurs, de l'action publique.

Ceci se constate encore plus dans la politique de la ville qui croise sur un territoire donné des interventions relevant de champs multiples.

Le partenariat s'exprime dans une négociation entre diverses parties prenantes et, dans un tel contexte, il est naturel que chaque acteur puisse faire état de l'ensemble des ressources qu'il met au service de l'action commune. D'où la nécessité pour les préfets, préfets délégués à l'égalité des chances, responsables des services déconcentrés, sous-préfets à la ville d'avoir une vision précise de l'ensemble des moyens mobilisés par l'État dans chacun des territoires de la politique de la ville, y compris les moyens du droit commun.

A certains égards, on doit se demander si ce besoin qui s'exprime aux niveaux local, départemental et régional n'a pas plus de consistance que celui qui peut être identifié au niveau national où la notion de négociation entre partenaires est moins prégnante.

Par ailleurs, le besoin de connaître le niveau des moyens mobilisés porte sur l'intégralité des ressources : à la fois celles qui permettraient d'assurer les mêmes prestations que dans les autres territoires (le socle), celles qui sont accordées en sus mais toujours dans le cadre du droit commun, en considération des difficultés particulières du quartier concerné, et enfin celles qui relèvent des moyens spécifiques de la politique de la ville et qui proviennent notamment des agences dédiées. Le besoin de connaissance porte sur les divers types de ressources mais la distinction entre elles doit demeurer clairement établie.

Le besoin est limité dans la mesure où, comme au niveau national, il est inutile de disposer d'une information extemporanée. Un document établi annuellement peut suffire.

1.3.2.2. Un besoin auquel il est jusqu'ici répondu par des instruments qui demeurent artisanaux

Au cours de ses déplacements et particulièrement lors des investigations qu'elle a conduites dans plusieurs services déconcentrés, la mission a constaté un véritable foisonnement de tableaux Excel®, destiné à répondre au besoin d'identifier tous les moyens que l'État consacre aux quartiers défavorisés. Le plus souvent, les informations sont recueillies et présentées action par action :

– certaines instructions ministérielles relatives à un dispositif ciblé comportent en annexe un tableau de suivi à remplir annuellement et à communiquer au responsable du programme concerné : si ce document comporte des données physico-financières et territorialisées à une

échelle infra-communale, jusqu'au niveau des territoires de la politique de la ville, il permet d'identifier les ressources mobilisées quartier par quartier, pour un dispositif déterminé ;

– la plupart des agents responsables de l'instruction des dossiers relatifs à une action particulière construisent un tableau de bord qui leur permet d'assurer un suivi ; comme de nombreuses directives ministérielles recommandent d'accorder une attention particulière aux quartiers de la politique de la ville, voire exigent qu'ils bénéficient au minimum de tel pourcentage des crédits disponibles ou de telle part des actions conduites, le tableau de suivi est territorialisé à l'échelle des quartiers.

Si de tels documents sont utiles à leurs auteurs comme à leur hiérarchie, force est de constater que les fragilités d'un tel système sont nombreuses :

– dans le cas, fréquent, où une subvention est versée à une association qui déploie ensuite ses activités à la fois dans les territoires de la politique de la ville et dans d'autres quartiers, l'imputation de l'action et des crédits ne répond pas à des règles précises et incontestables ;

– dans les domaines où l'action publique passe par des associations subventionnées, la qualité des informations enregistrées repose sur la connaissance que peut avoir chacun des agents concernés de la réalité des activités déployées localement par ces associations ; le dispositif repose ainsi largement sur la connaissance personnelle de l'agent en charge du dossier, d'où une fragilité importante, renforcée lorsque le turn-over s'accélère, et majeure dans les mois qui suivent une réforme de l'administration territoriale de l'État qui s'est traduite par de nombreux changements d'affectation ;

– plus largement, on est très loin d'une géo-localisation de l'action publique qui, au demeurant, soulèverait d'autres difficultés (*cf. supra § 1.2.3.2*) et exigerait probablement des moyens disproportionnés au regard des enjeux.

Fragile par essence, ce dispositif qui repose sur une accumulation de documents divers comporte aussi d'évidentes limites :

– lorsqu'ils existent, les tableaux de bord ou les instruments de suivi sont construits de manière différente d'une action à l'autre au sein d'un même programme et *a fortiori* d'un programme à l'autre ;

– au sein de chaque service déconcentré, les informations relatives aux différentes actions ne sont pas regroupées dans un document unique ; en dépit d'une tentative engagée dans l'un des départements enquêtés mais abandonnée par la suite, le préfet ne dispose pas d'un document global recensant l'intégralité des ressources déployées par l'État dans tel ou tel territoire de la politique de la ville ;

– au demeurant, pour être complet, l'exercice exigerait bien plus que l'agrégation des tableaux existants qui ne portent que sur les principales actions ; or la mission n'a eu connaissance d'aucune tentative visant un recensement exhaustif des ressources mobilisées (en crédits, moyens humains et logistiques).

1.3.2.3. La démarche des avenants expérimentaux aux CUCS

La démarche des avenants expérimentaux aux CUCS lancée en 2011 demeure trop récente pour qu'il soit possible d'en tirer des conclusions définitives mais la mission a pu constater qu'au delà de faiblesses de procédure (choix des sites) ou de périmètre (nombre de thématiques prioritaires retenues), la phase de diagnostic lors de l'élaboration des avenants n'a pas été accompagnée ni suivie d'une véritable mobilisation des crédits de droit commun. L'absence de typologie claire et stable pour l'identification des moyens en cause n'a pas facilité l'exercice.

L'expérimentation a favorisé une sensibilisation et une mobilisation des acteurs sur l'intérêt d'une meilleure connaissance du déploiement des moyens de droit commun. Le chantier aura aussi servi de révélateur de la faiblesse des outils actuellement disponibles.

Les tableaux de bord utilisés sont en général dédiés aux mesures financées par le programme 147. Parmi tous les préfets interrogés, très peu ont pu fournir à la mission un tableau de programmation faisant apparaître en tant que tels les moyens des autres programmes (un exemple est donné en annexe VII). La faiblesse des crédits sur certains BOP même pour faire face aux seules dépenses contraintes (par exemple hébergements d'urgence), la difficulté de distinguer ce qui relève de la politique de la ville, et la complexité de coordonner des programmations sectorielles et une programmation transversale au titre de cette politique, se conjuguent pour rendre l'exercice difficile. Des tentatives de tableau de bord général ont été menées puis abandonnées, comme en Essonne, faute notamment de circuit d'information formalisé.

Dans ces conditions, la coordination résulte donc moins des outils et des circuits de gestion que de la bonne liaison et entente entre services et d'une connaissance fine du territoire et de l'action publique qui s'y déploie. Ce mode de fonctionnement repose très fortement sur l'implication personnelle des agents, le plus souvent très motivés par la politique de la ville.

2. Un point de vue différent porté sur la politique de la ville, distinguant une approche locale par territoires et une approche nationale par politiques publiques, permettrait de dépasser les limites de l'approche actuelle et de répondre à la fois au besoin local de pilotage et au besoin national de connaissance

L'ensemble des analyses présentées en partie 1 a souligné que la difficulté de l'identification des moyens de droit commun de la politique de la ville tenait autant à l'absence d'une définition stabilisée qu'à la complexité de faire concorder des politiques conçues par rapport à un territoire et des politiques élaborées par public. Partant de ce constat, la mission a approfondi une nouvelle approche de la question qui lui était posée, reposant sur deux méthodes distinctes d'identification des moyens aux niveaux national et local. L'élaboration de ce schéma impose préalablement de présenter et d'évaluer les implications du cadre budgétaire, technique (systèmes d'information) et institutionnel des moyens concourant à la politique de la ville.

2.1. Le cadre budgétaire, technique (systèmes d'information) et institutionnel

2.1.1. Le cadre budgétaire et comptable

2.1.1.1. Une structure budgétaire construite autour de la verticalité de programmes ministériels

Les implications de la loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) sont de deux ordres.

D'une part, la LOLF a induit une organisation budgétaire au niveau national et local qui, tout en simplifiant les circuits et présentations budgétaires en vigueur avant 2006, a conforté les cloisonnements budgétaires verticaux entre politiques publiques, au détriment des besoins propres aux politiques transversales et/ou d'approche territoriale. L'organisation budgétaire actuelle est entièrement définie par le cadre missions/programmes qui se déclinent en budgets opérationnels de programme (BOP) puis en unités opérationnelles (UO). En dépit de l'approche par missions instituée par la LOLF, la cartographie budgétaire reste très marquée par la verticalité des programmes – qui sont nécessairement ministériels et restent très

nombreux – dont les responsables sont en général les principaux directeurs de l'administration centrale.

D'autre part, la LOLF a clarifié les niveaux de décision budgétaire relevant du Parlement et de l'exécutif et fixé au niveau de la mission le vote parlementaire et au niveau du programme, décliné par action, le détail soumis à l'arbitrage et à la discussion annuelle en loi de finances. La lecture de l'article 7 le rappelle utilement : « Les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'État sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères. Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. (…) Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation. ».

A contrario, la politique de la ville, faute d'avoir été élevée au rang de mission ou même de programme, au-delà des seuls crédits spécifiques, ne constitue pas, sur un plan budgétaire, un ensemble opérationnel et l'instauration de la LOLF n'a pas modifié son statut. Comme a pu le relever la Cour des comptes[16] : « Les travaux liés à la mise en œuvre de la LOLF avant 2006 avaient permis de constater que certaines politiques publiques ne pouvaient être constituées en missions, et apparaître en tant que telles au sein du budget de l'État, puisque leur finalité générale n'était qu'une des finalités, secondaire, des différents programmes ministériels susceptibles de la composer. La création d'une mission "politique de la ville" a ainsi avorté, puisqu'elle aurait supposé d'ériger en programmes une fraction des crédits des ministères chargés de l'éducation nationale ou de l'intérieur représentative de leur contribution à la politique de la ville, désorganisant ces ministères. »

Pour ces deux raisons la politique de la ville n'est pas d'une approche budgétaire aisée. Faute de mission ou de programme transversal, elle n'est pas soumise en tant que telle au débat de la représentation nationale, sinon lors de l'examen du programme 147. Il est symptomatique à cet égard que très peu de PAP citent la politique de la ville parmi leurs objectifs stratégiques ou leurs actions, alors même qu'ils sont des contributeurs du DPT ville. Il découle donc de la structure budgétaire choisie que la politique de la ville n'est pas, en tant que telle, l'objet d'un débat budgétaire national global portant sur la totalité des crédits des différents ministères qui y participent. De par ce choix initial, la politique de la ville est, sur le plan budgétaire, une résultante et non un vecteur d'arbitrage et de programmation nationale. Les responsables de programme sont, dans ce cadre, jugés pour leurs performances sectorielles, au regard des actions précisées et chiffrées dans leurs PAP.

2.1.1.2. Les documents de politique transversale

Seul le document de politique transversale « Politique de la ville » constitue donc le récapitulatif budgétaire de l'effort de la nation en faveur de cette action publique.

Les documents de politique transversale n'ont pas été prévus par la LOLF elle-même mais par l'article 128 de la loi n°2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005, complétée par la suite[17]. Le DPT politique de la ville figure dès 2005 parmi les 8 politiques méritant une présentation transversale particulière illustrant une difficulté spécifique. Mais

[16] Rapport sur la mise en œuvre de la LOLF : un bilan pour de nouvelles perspectives, novembre 2011.

[17] Article 128 modifié : « I. - Le Gouvernement présente, sous forme d'annexes générales au projet de loi de finances de l'année, des documents de politique transversale relatifs à des politiques publiques interministérielles dont la finalité concerne des programmes n'appartenant pas à une même mission. Ces documents, pour chaque politique concernée, développent la stratégie mise en œuvre, les crédits, objectifs et indicateurs y concourant. Ils comportent également une présentation détaillée de l'effort financier consacré par l'Etat à ces politiques, ainsi que des dispositifs mis en place, pour l'année à venir, l'année en cours et l'année précédente. Ces documents sont relatifs aux politiques suivantes : (…) 8° Ville. »

ce sont aujourd'hui 18 DPT qui contribuent à l'information du Parlement sur des politiques transversales aux missions, inflation qui est la résultante de la verticalité ministérielle de la LOLF. Si cette multiplication des DPT – hétérogènes tant du point de vue des masses financières que des thèmes traités – ne pose pas de problème en soi, l'insuffisance de méthodologie encadrant l'exercice ne contribue ni à valoriser les politiques qu'ils illustrent, ni à améliorer l'attention portée par les différents ministères à la fourniture des informations utiles. Elle peut par ailleurs affaiblir le caractère prioritaire de la politique de la ville, comme l'ont nettement exprimé certaines réponses au questionnaire de la mission adressé à l'ensemble des correspondants ministériels en charge de contribuer au DPT ville.

2.1.1.3. Une programmation des BOP contribuant aux difficultés de coordination de la politique de la ville

2.1.1.3.1. La mauvaise coordination des BOP concourant à la politique de la ville

Par ailleurs, au niveau local, la multiplicité des programmes contribuant au DPT se traduit par une multiplicité de BOP concourant à cette politique.

Or ni le calendrier, ni le dialogue de gestion avec les responsables de programme, ni les modalités de suivi de ces BOP ne sont harmonisés, ce qui complique la gestion par les services[18]. Conséquence de l'éclatement de l'organisation budgétaire, certaines directions départementales interministérielles (DDI) relèvent même de plusieurs centres de service partagés CHORUS et sont donc soumises à des pratiques différentes dans les procédures d'engagement comptable.

La difficulté est accrue par les réductions budgétaires et par une pratique développée de fléchage des crédits ou d'appels à projets pilotés au niveau national. Il en résulte une réduction des marges de manœuvre des responsables de BOP ou d'unité opérationnelle, peu favorable à une programmation coordonnée de façon transversale.

Certes, si la coordination des politiques concourant à la politique de la ville est assurée dans les départements les plus concernés par des préfets à l'égalité des chances et des sous-préfets ville et dans les autres soit par le DDCS, soit par le secrétaire général de la préfecture, elle prend rarement la forme d'une programmation de moyens coordonnée. La programmation et la mise en œuvre des crédits du programme 147 sont souvent suivies par un comité de pilotage et un tableau de bord au niveau des actions. En revanche, les moyens des autres programmes suivent des calendriers et des circuits de programmation différents pour chaque BOP.

Calendrier des notifications, programmations et mises en paiement des crédits contribuant la politique de la ville en Essonne

	ACSé	Ville Vie Vacances	Contrats locaux d'accompagnement à la scolarité	BOP 104	FIPD	MILDT
Date de notification budgétaire	décembre	décembre	nc	juin	janvier	février
Programmation	février	février	juin	juillet	avril	avril

[18] Voir le rapport de la mission inter-inspections coordonnée par l'IGA et relatif à l'état des lieux du dialogue de gestion du point de vue des directions départementales interministérielles- Juin 2011 – rapport n°11-050-01.

	ACSé	Ville Vie Vacances	Contrats locaux d'accompagnement à la scolarité	BOP 104	FIPD	MILDT
Mise en paiement	mars	mars	septembre	2e semestre	mai - juin	2e semestre

Source : Préfecture de l'Essonne

2.1.1.3.2. Le calendrier actuel de programmation des crédits inverse l'agencement logique du financement de la politique de la ville

Les crédits du programme 147 sont délégués plusieurs semaines, voire plusieurs mois avant la notification des moyens des autres programmes. En conséquence, la programmation adopte une séquence inverse de ce qu'elle devrait être, en contradiction avec les principes de la politique de la ville : « L'[ACSé] mène directement des actions ou accorde des concours financiers, après optimisation des crédits de droit commun, notamment dans le cadre d'engagements pluriannuels, aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale compétents et aux organismes publics ou privés, notamment les associations, qui conduisent des opérations concourant à ces objectifs »[19].

Ce mouvement a pu être renforcé par la diminution des moyens affectés à de nombreux programmes concourant à la politique de la ville. Pour ce qui concerne les actions à conduire dans les territoires de la politique de la ville, il existe donc une forme indirecte d'incitation à considérer les moyens de droit commun comme subsidiaires et, de proche en proche, à les mobiliser le moins possible.

2.1.2. Des crédits de nature très différente

Indépendamment de ce premier cadre fixé par la LOLF, l'identification des moyens contribuant à la politique de la ville doit faire face à une difficulté méthodologique liée à la multiplicité de la nature des moyens et des dépenses en jeu, que l'on peut classer en 4 catégories, comme résumé par le tableau ci-après :

[19] Art. L. 121-14 du code de l'action sociale et des familles.

Problématiques de l'identification des moyens selon la nature de la dépense

Nature de dépense	Identification au titre de la politique de la ville	Localisation sur un quartier de la politique de la ville	Principaux systèmes d'information
Subventions versées (dont DDU) Titre III	- subventions par projet ou action au croisement de plusieurs politiques (par exemple cohésion sociale et politique de la ville, prévention de la délinquance et politique de la ville, intégration et politique de la ville)	- adresse du bénéficiaire (association…), souvent hors ZUS - pas de lien direct entre adresse du bénéficiaire et lieu de l'action subventionnée ou des bénéficiaires finaux	CHORUS et SI opérateurs
Allocations à des individus	- aucun versement direct de l'État, versement par un opérateur (ACSé-ASP) - croisement de politiques (emploi…)	- adresse des bénéficiaires le plus souvent non identifiée comme ZUS lors de la saisie	
Ressources humaines	- quelques ETP dédiés politique de la ville - ETP multifonctions - lieu d'affectation souvent différent du lieu d'intervention, différent du centre de paie et de gestion	- seule une partie des ETP dédiés politique de la ville est affectée à un quartier précis	SIRH et à terme ONP (déversement dans CHORUS)
Moyens de fonctionnement des services	approche forfaitaire seule praticable par application aux ressources humaines		
Dépenses fiscales	*Cf. supra : dépenses non traitées par la mission*		
Dotations aux collectivités territoriales (DSU)	*Cf. supra : dépenses non traitées par la mission*		

Source : mission

L'approche des moyens concourant à la politique de la ville est donc nécessairement multidimensionnelle. Il s'agit de compter des crédits, mais également des moyens humains (en ETP mais aussi en postes ou en heures[20]) et de valoriser ce qui ne peut être chiffré (la coordination, etc.). Cette difficulté a été très nettement perçue par les différents acteurs chargés d'élaborer les avenants expérimentaux aux CUCS et explique le caractère hétérogène des bilans effectués à cette occasion.

Prenant pour acquises ces limites méthodologiques, la mission a expertisé, conformément à la commande ministérielle reçue, les différents systèmes d'information à la disposition des acteurs de la politique de la ville.

[20] Voir à ce sujet p. 110 du rapport de la Cour des comptes sur la mise en œuvre de la LOLF sur les obstacles à la connaissance des coûts des politiques et l'exemple pris des établissements relevant de l'éducation prioritaire pouvant bénéficier de moyens horaires plus élevés, mais d'un effort financier moins élevé que d'autres établissements, dès lors que les enseignants qui y sont affectés ont souvent moins d'ancienneté ou un statut moins rémunérateur.

2.1.3. Le cadre constitué par CHORUS et les autres systèmes d'information

La mission a engagé un recensement des différents systèmes d'information en place pour le pilotage, la programmation, la mise en œuvre et le suivi des moyens d'État au service de la politique de la ville. Des fiches détaillent en annexe les caractéristiques des principaux systèmes observés (*cf. annexe IX*).

Au-delà de ce recensement, ont été évaluées les capacités actuelles et futures d'évolution pour viser le double objectif assigné à la présente mission : mieux identifier les moyens d'État de la politique de la ville et mieux repérer au profit de quels quartiers interviennent ces moyens et dans quelle ampleur.

A chacun de ses questionnements et des tests menés notamment lors des déplacements au vu de dossiers précis (*cf. annexe VIII*), la mission a conditionné son analyse sur les possibilités d'évolution à la réponse à trois questions :

- est-ce pertinent ? (c'est-à-dire est-ce que le système envisagé répond bien aux attentes et besoins exprimés) ;

- est-ce fiable ? (c'est-à-dire est-ce que les informations produites par le système sont exactes) ;

- est-ce efficient ? (c'est-à-dire est-ce que le coût des moyens engagés pour mettre en œuvre le système reste proportionnel au bénéfice attendu du système mis en œuvre).

2.1.3.1. CHORUS : contraintes et évolutions possibles

CHORUS est l'aboutissement du projet de système intégré d'information financière lancé en 2006. Le déploiement de son volet budgétaire s'est achevé au 1er janvier 2011 et celui de son volet comptable le 1er janvier 2012. CHORUS correspond à un système d'information adapté à la mise en œuvre de la LOLF.

CHORUS ne permet toutefois pas de travailler sur les ressources humaines. Il couvre en effet l'ensemble des dépenses à l'exception des dépenses de rémunération du titre II, qui sont donc déversées dans CHORUS à travers un autre applicatif.

2.1.3.1.1. Les difficultés de CHORUS à prendre en compte la politique de la ville

Avant de présenter les possibilités de restitution offertes par CHORUS, il convient de rappeler que s'agissant de la politique de la ville, celles-ci doivent être pensées à l'aune des contraintes propres aux contributions des programmes participant à cette politique.

La mission a ainsi pu constater à l'occasion de ses déplacements, lors de « carottages »[21] effectués dans différentes directions interministérielles départementales et régionales *(cf. annexe VIII)*, que la territorialisation des dépenses d'intervention contribuant à la politique de la ville dans CHORUS se heurtait aujourd'hui, indépendamment des caractéristiques du système lui-même, à trois difficultés.

La première difficulté concerne les modalités de versement de ces dépenses d'intervention, qui peuvent être soit à destination des collectivités territoriales (par exemple la dotation de développement urbain), soit à destination d'associations ou d'organismes divers, soit à destination d'individus qui en sont donc les bénéficiaires directs. Même lorsque le dispositif vise spécifiquement un individu, les dépenses d'intervention sont systématiquement versées

[21] La mission a travaillé à trois reprises, lors de ses déplacements, avec des agents de directions régionales ou départementales en charge d'une mesure précise d'un BOP donné, afin de comprendre l'ensemble de la chaîne allant de la programmation de la dépense à sa saisie dans CHORUS puis à sa mise en paiement et au suivi annuel.

à un organisme ou à une association, ce qui se traduit donc par la « disparition » systématique du bénéficiaire final lors de la saisie d'une subvention dans CHORUS. Or, comme la mission l'a indiqué plus haut, les organismes ou les associations auxquels est versée la subvention ne sont localisés dans CHORUS que par leur numéro SIREN, qui ne donne aucune information fiable sur leur territoire d'activité.

La deuxième difficulté est liée au modèle d'organisation de CHORUS pour la saisie des dépenses, modèle qui est construit sur la séparation stricte entre agents prescripteurs d'une part et agents en charge de la saisie dans CHORUS (à la fois agent CHORUS formulaire dans les services et agent CHORUS cœur dans les centres de service partagés) d'autre part. Les agents en charge de l'instruction des dossiers – qui ont la connaissance des bénéficiaires finaux – et les agents en charge de la saisie dans CHORUS – qui n'ont pas cette connaissance – ne sont non seulement pas les mêmes, mais le système a été formalisé autour du principe de la non-communication entre eux. Comme l'ont indiqué les services de la DRJSCS Bourgogne à la mission à propos du dispositif Parcours animation sport (PAS), il n'y a structurellement pas d'échange oral possible entre les agents en charge de la saisie dans Chorus et les agents en charge de l'instruction des dossiers à propos des publics concernés.

Instruction du PAS et saisie dans CHORUS : exemple de la DRJSCS Bourgogne

1. Instruction du dossier par l'agent instructeur	2. Saisie dans Chorus formulaire par l'agent Chorus formulaire et vérification du montant de l'engagement et de l'affectation par le référent Chorus cœur	3. Création des engagements juridiques, validation des subventions et certification du service fait par le centre de service partagé (plateforme Chorus)

Source : mission

La troisième difficulté est la perte d'information dans CHORUS qui résulte du choix de recourir à des opérateurs comme les CAF ou les CREPS. La sous-traitance à des opérateurs du paiement des subventions – qui ne sont donc plus saisies dans Chorus – peut résulter d'un choix de gestion (la sous-traitance facilite le paiement), parfois liée à la faiblesse des enveloppes destinées à certains dispositifs. La DDCS 13 a ainsi fait, à partir de 2011, le choix de la sous-traitance s'agissant du dispositif Réseau d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAPP), doté d'une enveloppe de 60 000 € en 2012 : la convention passée entre la DDCS et la CAF mandate cette dernière pour le paiement de toutes les actions REAPP.

Ce triple obstacle à la territorialisation des dépenses d'intervention dans CHORUS n'empêche toutefois pas un suivi territorialisé de la dépense, mais celui-ci se fait dès lors de manière artisanale – c'est-à-dire non pérenne dans le temps –, le plus souvent sous la forme de simples tableaux de bord Excel remplis manuellement.

Mais si les potentialités offertes par CHORUS pourraient permettre de dépasser les deux premières difficultés et d'offrir des réponses en termes de territorialisation autres que le recours à des instruments artisanaux, la troisième limitera nécessairement le champ couvert par ce système d'information.

2.1.3.1.2. CHORUS offre des possibilités d'évolution

Des contacts pris par la mission, il résulte qu'une comptabilité analytique à l'aide de CHORUS ne sera pas mise en place avant plusieurs années (pas avant 2017). La mission a donc renoncé à explorer cette voie qui aurait pu satisfaire en partie la commande d'identification des moyens contribuant à la politique de la ville.

Cependant, même en l'absence de comptabilité analytique, CHORUS offre en l'état des possibilités de restitutions intéressantes bien qu'encore très peu utilisées. Un peu plus d'un an seulement après son déploiement, il est certes difficile de tirer des conclusions sur l'exploitation des potentialités du système CHORUS. Sa mise en œuvre très lourde et délicate pour les services a en effet rendu cette première année peu propice à la mise en œuvre de fonctionnalités non indispensables au paiement, notamment les axes d'analyse. La mission a toutefois fait le choix d'une étude approfondie de ces axes d'analyse qui pourront être efficacement exploités par les services une fois le premier temps de prise en main de CHORUS passé.

Parmi les axes d'analyse disponibles dans CHORUS et correspondant à des rubriques de saisie des différentes opérations comptables, la mission s'est intéressée à la liste suivante dont elle a cherché à estimer l'utilisation actuelle et potentielle (voir une présentation plus détaillée en annexe IX).

Appréciation des axes d'analyse dans CHORUS

Axe d'analyse	Description initiale par l'AIFE	Utilisation actuelle	Potentialité
Localisation interministérielle	Suivi de l'axe géographique (pays, région, département, commune).	Tous ministères mais pas de référentiel, ni d'harmonisation ; en pratique, pas d'exploitation pour l'instant	Localisation géographique lorsqu'elle est possible au niveau des découpages administratifs principaux (commune) si référentiel.
Projet analytique ministériel	Permet de spécifier un code projet propre à chaque ministère	Utilisé par 5 ministères dont l'intérieur, la justice et l'écologie	Usage limité au ministère utilisateur
Localisation ministérielle	Suivi de l'axe géographique ex : académies, ZEP, voies…	Utilisé par 5 ministères dont l'intérieur, le travail et les services du Premier ministre	Usage par le ministère utilisateur mais recoupements utiles avec la politique de la ville (ZEP…)
Nature détaillée ministérielle	Permet de spécifier une nature de dépense plus détaillée que le compte du plan comptable de l'État	Utilisé par 6 ministères dont l'éducation nationale, l'intérieur, la justice et les services du Premier ministre	Usage propre au ministère utilisateur
Contrats de projet État-régions	Suivi des CPER	Suivi indispensable mais pas encore exploité/exploitable dans CHORUS	Utilisation possible à coordonner avec la prochaine contractualisation politique de la ville
PRESAGE	Suivi des opérations cofinancées par les fonds européens		
Axe ministériel 1	Axe libre qui permet une saisie au choix des utilisateurs, soumis à référentiel	Utilisé par 11 ministères dont budget, intérieur, culture, éducation nationale, justice, services du PM, travail, économie, défense	Usage par le ministère utilisateur
Axe ministériel 2	Axe libre qui permet une saisie au choix des utilisateurs, mais non soumis à référentiel	Très faible utilisation et pas de coordination au sein des ministères	Utilisation potentielle pour l'identification des crédits politique de la ville
Activité	Elément de programmation correspondant à l'activité d'un service	Voir circulaire D budget du 21-10-2011. Développement en 2012, notamment pour les fonctions support	Non adapté au suivi d'une politique transversale.

Source : AIFE pour les deux colonnes de gauche et pour la liste des ministères utilisateurs, mission pour le reste.

Des constats effectués par la mission et l'AIFE, il résulte une utilisation très inégale des rubriques citées ci-dessus. Deux grandes raisons paraissent expliquer la situation actuelle :

- l'absence de doctrine d'emploi précisant aux services les règles de saisie et la faiblesse des référentiels qui en découle[22] ;

- l'absence en parallèle de toute incitation ou de caractère bloquant de la non-saisie d'une information dans ces rubriques (le seul axe d'analyse obligatoire étant la localisation interministérielle, pour laquelle les services peuvent faire le choix de saisir systématiquement le niveau régional, ce qui ôte, en l'absence d'incitation à une localisation plus précise, toute pertinence à l'utilisation de cet axe).

En conséquence, les agents « CHORUS-formulaire » dans les services d'une part, les centres de services partagés d'autre part, surtout préoccupés par les difficultés du déploiement de CHORUS, n'ont pour l'instant prêté attention à ces données que sur signalement particulier.

L'utilisation de ces rubriques doit toutefois offrir à terme aux différents responsables de la chaine budgétaire la possibilité de faire des requêtes à partir de l'infocentre CHORUS afin d'en extraire les données agrégées utiles au suivi budgétaire et comptable mais surtout à d'autres besoins de gestion dont font partie la mise en œuvre des politiques transversales et la mesure sur un territoire de l'intervention de l'État (*cf. annexe IX*).

2.1.3.2. Les autres systèmes d'information de l'État

Pour davantage de précisions sur les différents systèmes d'information évoqués ci-dessous, on se réfèrera à l'annexe IX.

2.1.3.2.1. Les systèmes d'information ressources humaines de l'État

Comme il a été exposé plus haut, la mesure des moyens de l'État ne peut se réduire aux seuls crédits. Les systèmes d'information de ressources humaines sont potentiellement riches d'information sur les moyens humains œuvrant au service de la politique de la ville. En l'état, cependant, peu de SIRH sont en capacité de livrer des informations facilement exploitables en ce sens.

Certains agents de l'État peuvent être sans difficulté recensés et le sont déjà comme acteurs de la politique de la ville dans la mesure où c'est leur seule ou principale vocation : personnel du SG-CIV, préfets délégués à l'égalité des chances, sous-préfets ville, délégués du préfet, agents affectés aux services ou cellules « politique de la ville » des préfectures ou des DDCS. D'autres acteurs, par exemple professeurs, policiers ou gendarmes, peuvent être dénombrés parmi les moyens humains fortement contributeurs de la politique de la ville s'ils interviennent en ZEP ou dans des actions de prévention de la délinquance ou de sécurité au profit des habitants des quartiers prioritaires ; leur action ne relèvera cependant de la politique de la ville qu'à titre secondaire ou subsidiaire. Enfin, beaucoup d'agents dans l'administration territoriale de l'État exercent leurs fonctions avec une grande polyvalence et ne contribuent donc à la politique de la ville que pour une part très partielle de leur activité[23].

---

[22] La doctrine d'emploi est une règle de saisie et d'imputation qui s'impose à l'ensemble des services. Elle peut être définie pour un ou plusieurs axes d'analyse. La notion de référentiels renvoie quant à elle aux différents items qui peuvent être utilisés pour remplir un axe d'analyse. La doctrine d'emploi fixe donc les règles d'utilisation des items pour chaque axe d'analyse.

[23] Voir à titre d'exemple, l'enquête sur les effectifs du réseau territorial de l'ACSé, note ACSé 16 janvier 2012 : environ 1000 personnes (470 ETP dont 260 en DDI, 100 en préfectures et sous-préfectures (dont 20 ETP pour une centaine de membres du corps préfectoral), 88 ETP au niveau régional en DRJSCS de métropole) sont déclarées comme travaillant à temps plus ou moins complet sur les missions de l'ACSé dans les services déconcentrés de l'Etat (préfectures, DDI, DRJSCS principalement) ; s'y rajoutent 300 délégués du préfet (230 ETP).

L'harmonisation de l'ensemble des SIRH des ministères et la mise en place d'un SI paie de l'État unique dans le cadre du projet porté par l'ONP devrait à terme permettre, grâce à l'interconnexion des informations entre SIRH, SI paie et SI décisionnel, des restitutions précises sur l'activité des agents de l'État et, dès lors que le besoin aura été exprimé en amont, sur la territorialisation de cette activité. La première phase de déploiement du nouvel SI paie ne devrait toutefois pas débuter avant 2017.

2.1.3.2.2. Les autres systèmes

A défaut de pouvoir exploiter directement les systèmes d'information utilisés en gestion par les intervenants de la politique de la ville, il est possible de recourir à des outils qui font l'interface entre les données courantes et celles recherchées en fonction de la cartographie de la politique de la ville.

Le SG-CIV a ainsi développé un instrument dénommé « web-service-adresse » et permettant d'établir la concordance entre une adresse et un zonage reconnu au titre la politique de la ville. Le système peut être mis à disposition de tout intervenant de la politique de la ville par convention passée avec le SG-CIV. Ainsi, Pôle emploi, l'EPIDe, mais aussi des acteurs privés tels qu'une entreprise d'intérim, ont fait part de leur intérêt de tester et d'utiliser ce service : un retraitement permet d'afficher pour toutes les adresses fournies le nom de la ZUS ou autre zonage correspondant s'il y a lieu. Si ce système peut répondre à des besoins de géolocalisation de certains opérateurs, il ne saurait constituer une réponse globale à la question de l'identification des moyens de la politique de la ville.

Parmi les autres systèmes d'information en exploitation, PRESAGE, utilisé pour la gestion des fonds européens et pour les contrats de projet État-régions offre un intérêt particulier pour la politique de la ville dans la mesure où il s'agit d'un dispositif adapté à une politique d'aménagement du territoire. Pour toutes les subventions gérées par PRESAGE, la localisation géographique et la référence aux priorités transversales du programme sont très précisément enregistrées et peuvent donner lieu à des analyses de tous ordres à partir de l'infocentre partagé. PRESAGE offre également un intérêt méthodologique en requérant des gestionnaires qu'ils évaluent le niveau de contribution d'une opération à la prise en compte des priorités du programme. Sans visée de comptabilité analytique, le système offre une appréciation qualitative de l'impact des financements engagés. Très adapté au suivi des moyens déployés sous forme de subventions, le système ne permet cependant pas d'envisager une exploitation pour d'autres natures de dépenses.

Encadré n°2 :

Les systèmes d'information des opérateurs de la politique de la ville

L'ACSé a recours au système GIS-PRO, en charge de la gestion de l'instruction des demandes de subventions, pour sa liaison avec les services de l'État (DDCS, DRJSCS, préfectures). Ce système prévoit et exploite une information très complète sur la localisation géographique de l'intervention en fonction du zonage de la politique de la ville. Les crédits déployés au titre du programme 147 sont ainsi non seulement précisément identifiés en tant que moyens spécifiques, mais également précisément situés sur le territoire. Sans pouvoir porter d'appréciation sur les raisons et l'intérêt du déploiement d'un outil *ad hoc* à l'ACSé, GIS-PRO parait bien adapté au besoin du suivi et de l'évaluation des subventions de la politique de la ville. L'absence d'interface avec les autres systèmes d'État qui résulte de la gestion par un opérateur et de l'utilisation d'un outil externe nuit cependant à une vision d'ensemble des moyens déployés notamment lorsque les crédits du programme 147 viennent compléter des crédits d'autres programmes.

Les subventions versées par le Centre national de développement du sport (CNDS) dans le cadre du système ORASSAMIS font également l'objet d'un suivi territorialisé selon la carte de la politique de la ville. Les observations de la mission sont de même nature que celle précédemment exposées pour l'ACSé.

Pôle Emploi gère l'inscription et le suivi des demandeurs d'emploi à l'aide d'une application intitulée « AUDE ». Tous les demandeurs y sont enregistrés avec leur adresse. Il n'y a pas d'interface automatique avec le zonage de la politique de la ville mais celui-ci est vérifié s'il est susceptible d'ouvrir droit à une prestation réservée aux habitants des quartiers prioritaires. Pôle Emploi développe actuellement une autre application dénommée « AURORE » pour le suivi de ses actions mais le référentiel géographique retenu est celui des bassins d'emploi et des zones de compétence des agences de Pôle Emploi. Pour ne pas alourdir la charge de ces dernières et compte tenu de ses priorités, la direction générale de Pôle Emploi a préféré concentrer à son niveau les analyses territorialisées mettant en valeur sa participation à la politique de la ville.

L'Agence de Service et de Paiement (ASP), enfin, gère plusieurs des mesures contribuant à la politique de la ville notamment pour le compte de la DGEFP : dispositifs NACRE, CUI, AI, EI, ETTI et, pour le compte de l'ACSé, les financements des adultes-relais et la fin du service civil volontaire. Les données saisies dans le système d'information sont celles comprises dans les formulaires CERFA qui ne comportent que rarement de mention se référant à un zonage de la politique de la ville. En revanche, l'adresse des individus est toujours mentionnée et permet donc le cas échéant un interfaçage ultérieur. Compte tenu de sa vocation, l'ASP répond aux demandes de ses commanditaires sans objectif particulier relatif à la territorialisation de la dépense, sinon de satisfaire des demandes de restitution en ce sens.

2.1.4. Le cadre institutionnel de la politique de la ville

Autant que le cadre budgétaire et technique, l'organisation institutionnelle territoriale emporte des implications sur la question de l'identification des moyens et sur le pilotage de la politique de la ville, qui est d'abord une action publique territoriale. C'est ce que la mission a cherché à mesurer à travers ses trois déplacements et les réponses reçues aux questionnaires adressés aux préfets délégués à l'égalité des chances, sous-préfets ville et préfets de départements participant à la démarche des avenants expérimentaux aux CUCS (*cf. annexe VII*).

2.1.4.1. L'organisation des services de l'État sur le territoire

Comme pour toutes les politiques transversales, les regroupements de services intervenus avec la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) ont pu favoriser une meilleure coordination des actions contribuant à la politique de la ville. La création des DDCS et des DRJSCS vise en effet une meilleure articulation des politiques de cohésion sociale et de jeunesse, fortement impliquées dans la politique de la ville. Dans certains départements, comme en Côte d'Or ou en Eure-et-Loir, la DDCS est d'ailleurs en charge de la coordination de la politique de la ville. Dans d'autres, comme en Essonne, les services du préfet délégué à l'égalité des chances ont été reconfigurés pour renforcer la capacité de la DDCS à gérer les actions de cohésion sociale participant notamment à la politique de la ville. Les schémas d'organisation diffèrent donc d'un département à l'autre dans le but notamment d'une meilleure adaptation aux problématiques locales.

Toutefois, ces directions n'ont en charge qu'une petite partie des programmes concourant à la politique de la ville : les politiques d'urbanisme sont gérées par les DDT et l'ANRU, les politiques de l'emploi sont mises en œuvre par les unités territoriales des DIRRECTE et par Pôle emploi[24]. La création des Agences régionales de santé (ARS) a éloigné les services des anciennes DDASS œuvrant aux politiques de santé. L'éducation et la sécurité sont par ailleurs gérées de manière spécifique.

Compte tenu du caractère encore très récent de ces évolutions, il est trop tôt pour en tirer des conclusions définitives quant à leur impact sur l'identification des moyens de la politique de la ville. La mise en œuvre territoriale de la politique de la ville reste très éclatée entre les différents services de l'État et ses opérateurs. Même si les préfets délégués à l'égalité des chances et les sous-préfets ville en sont les coordonnateurs, cette situation institutionnelle a gêné jusqu'à présent l'identification des moyens.

2.1.4.2. L'articulation département/région

Même si le niveau de mise en œuvre de la politique de la ville reste celui du département, la coordination de la programmation des moyens se pratique désormais, comme pour toutes les politiques publiques, au niveau régional.

[24] On rappellera qu'avait été expérimenté notamment dans le Lot un regroupement des services de la cohésion sociale et de l'emploi qui aurait pu s'avérer intéressant pour la politique de la ville (expérimentation OSE, préalable à la RéATE).

La restructuration des services de l'État en région et le renforcement du rôle du préfet de région par le décret du 29 avril 2004 ont modifié l'articulation entre niveaux régional et départemental pour la mise en œuvre des politiques publiques[25]. Le préfet de région est responsable de la répartition des crédits entre actions et UO départementales et de l'exécution des BOP régionaux ainsi que de la performance des actions. Le Comité d'action régional (CAR) « doit être consulté sur l'utilisation de tous les crédits ouverts au profit des services de l'État en région »[26]. Les projets d'action stratégique de l'État (PASE) soumis à l'approbation du Secrétariat général du Gouvernement identifient en outre les BOP mobilisés pour répondre aux objectifs fixés. Certaines mesures relevant de la politique de la ville sont mises en œuvre par des délégations de crédits directes depuis l'échelon régional (par exemple de la DRJSCS ou de la DIRECCTE).

En vue d'un meilleur pilotage régional, il est prévu, dans les trois régions Centre, Midi-Pyrénées et Picardie une expérimentation Œdipe-CHORUS permettant un suivi coordonné de plusieurs BOP dont 3 BOP de politiques publiques contribuant par ailleurs à la politique de la ville (BOP 135, 177 et 224). Cette expérimentation, si elle pouvait être poursuivie et adaptée à la politique de la ville, complèterait utilement le développement d'outils départementaux par une meilleure connaissance et coordination en amont des moyens contribuant à cette politique.

La question de l'identification des moyens de la politique de la ville se pose donc à un double niveau territorial, régional et départemental.

2.1.4.3. La déclinaison nationale et territoriale de la politique de la ville

Les réponses reçues au questionnaire adressé par la mission aux préfets délégués à l'égalité des chances, sous-préfets ville et préfets des départements participant à l'expérimentation CUCS illustrent la diversité des politiques publiques mises en œuvre au titre de la politique de la ville et les différences entre leur déclinaison nationale et territoriale.

A la question portant sur la liste des BOP/UO sollicités, mobilisés ou susceptibles de l'être pour la politique de la ville, certains programmes sont cités par toutes les réponses reçues et constituent de ce fait à coup sûr le cœur de la politique de la ville. D'autres cités moins souvent illustrent l'adaptation aux territoires (voir détail des réponses en annexe VII). Certains programmes parmi les plus cités par les représentants de l'État sur le territoire ne sont pourtant pas repris dans le DPT ville. C'est le cas des programmes 104 « Intégration et accès à la nationalité française »[27] ou 137 « Égalité hommes-femmes », cités spontanément comme participant à la politique de la ville. A l'inverse, il est surprenant de constater que la DDU est peu citée alors qu'elle constitue une nouvelle source de financement dédié.

---

[25] Article 2 : « le préfet de région est le garant de la cohérence de l'Etat dans la région. (…) Le préfet de région est responsable de l'exécution des politiques de l'Etat dans la région, sous réserve des compétences de l'agence régionale de santé ainsi que de l'exécution des politiques communautaires qui relèvent de la compétence de l'Etat. (…) ». Article 5 : « Le préfet de région arrête, après consultation du comité de l'action régionale, le projet d'action stratégique de l'Etat dans la région. »

[26] Circulaire du Premier ministre du 13 décembre 2010.

[27] Il a été fait le choix en 2008 de ne plus faire figurer le programme 104 comme contribuant à la politique de la ville et il n'apparait plus depuis le DPT 2009. Les crédits du programme 104 ont été répartis en 2008 entre les programmes 104 (crédits d'intégration à destination des étrangers) et 147 (crédits destinés à des politiques plus générales), de manière à éviter les doublons entre politiques. En dépit de cette répartition nationale, il semble que localement, l'appréhension transversale des problématiques conduise à une approche plus souple.

Plusieurs programmes présentés par le DPT, enfin, ne sont pas cités : outre les programmes de soutien gérés en administration centrale et les mesures consacrées à l'outre-mer qui n'a pas été étudié par la mission, on pourra noter les programmes relevant de l'éducation (partiellement), de la justice, de la sécurité et de la défense. Pour ces derniers, les politiques correspondantes ont toujours été évoquées localement comme faisant partie des vecteurs de la politique de la ville, mais la programmation des moyens relève d'un circuit de décision spécifique laissant peu ou pas de marge de manœuvre aux responsables territoriaux.

Programmes du DPT non cités par les réponses reçues

Nom du programme	Politique publique concernée
P 123 « conditions de vie outre-mer »	Concerne les quartiers outre-mer, non étudiés par la mission
P 134 « développement des entreprises et de l'emploi »	FISAC centralisé
P 182 « protection judiciaire de la jeunesse »	Justice
P 107 « administration pénitentiaire »	
P 176 « police nationale »	Sécurité
P 152 « gendarmerie nationale »	
P 139 « enseignement privé du 1er et 2nd degré »	Éducation nationale et enseignement supérieur
P 231 « vie étudiante »	
P 178 « préparation et emploi des forces »	Défense
P 212 « soutien de la politique de la défense »	
P 307 « administration territoriale »	Programmes support du soutien (personnels dédiés à la mise en œuvre de la politique de la ville, notamment préfets délégués à l'égalité des chances, sous-préfets ville, délégués du préfet)
P 124 « conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative »	

Source : mission

Les exemples qui précèdent ne font que traduire une certaine ambiguïté ou du moins plasticité des contours de la politique de la ville selon le point de vue et le rôle des acteurs.

2.2. La distinction entre une approche par territoires au niveau local et une approche par politiques publiques au niveau national pourrait permettre d'apporter à la fois une réponse aux besoins exprimés localement et nationalement.

Une fois intégrée cette triple contrainte constituée par le cadre budgétaire de la LOLF, le cadre technique des systèmes d'information et le cadre institutionnel des réformes de l'État, la mission a réfléchi à une approche alternative de la politique de la ville permettant à la fois de dépasser les limites de l'approche actuelle mises en lumière dans la première partie et de répondre au besoin local de pilotage des représentants de l'État sur le territoire et au besoin

national de connaissance et d'orientation exprimé par le SG-CIV et la représentation nationale.

Cette approche alternative des moyens contribuant à la politique de la ville, construite sur la base d'une distinction entre le niveau national et le niveau local d'appréhension de cette politique, s'articulera avec les besoins d'évaluation et de diagnostic de la politique de la ville.

2.2.1. Articulation avec les moyens d'évaluation et de diagnostic

Il y a au point de départ de la politique de la ville le présupposé que les difficultés connues par les territoires de cette politique étant supérieures à celles de leur environnement, des moyens additionnels doivent y être déployés en plus des moyens généraux, présumés également répartis sur l'ensemble du territoire.

Or la mesure des moyens déployés sur un territoire est vaine si elle ne s'accompagne pas de l'évaluation des résultats, c'est-à-dire d'un diagnostic comparé de l'évolution du territoire par rapport à son environnement. C'est pourquoi tous les contrats CUCS et les avenants expérimentaux comportent toujours en préalable une partie de diagnostic et que les partenaires ont été très encouragés à assortir leurs engagements d'indicateurs de suivi. A l'échelle nationale, c'est la vocation notamment de l'Observatoire national de zones urbaines sensibles (ONZUS) de procéder à l'observation des évolutions socio-économiques sur ces territoires et de mesurer l'évolution des écarts entre ces territoires et le reste des agglomérations.

Pour autant, le lien entre évaluation des résultats et conséquences à en tirer sur les moyens déployés n'est pas facile à établir. De ce point de vue, l'identification des moyens n'est pas seulement et peut-être même moins une question comptable qu'un des outils de l'évaluation de la situation des territoires concernés. Le descriptif d'une étude inscrite au programme de travail de l'ONZUS illustre bien cela. Il y est prévu une « étude qualitative sur la mobilisation du droit commun en proportion des besoins des publics et des territoires de la politique de la ville dans le champ de l'emploi, de l'insertion et du développement économique ». Deux questions sont notamment posées pour cette étude : « Quels sont les leviers d'action pour adapter en quantité et en qualité le droit commun aux besoins des publics et des territoires de la politique de la ville ? Comment rendre concrète l'intention de "mobiliser le droit commun en proportion des besoins ?" ».

Les méthodes d'identification seront différentes selon que l'on recherche une exhaustivité budgétaire ou comptable ou selon que l'on vise un objectif d'évaluation partant d'une comparaison entre besoins et moyens. Les deux approches sont sans doute nécessaires et complémentaires. Elles n'appellent cependant pas les mêmes outils et ne répondent sans doute pas aux mêmes attentes selon que l'on se situe au niveau national ou local. Les responsables territoriaux de l'État, conjointement avec les collectivités territoriales, ont la connaissance transversale et concrète qui leur permet d'interpréter qualitativement les données chiffrées mises à leur disposition, même parcellaires ou mal consolidées. En revanche, au niveau national, l'appréciation qualitative ne peut que se fonder sur des données agrégées et robustes laissant peu de place aux lectures croisées et complexes. Que ce soit pour un besoin de connaissance, de programmation ou de pilotage, il importe de bien distinguer les grilles de lecture différentes des acteurs selon leur positionnement et leur attente réelle.

2.2.2. Adopter deux approches et deux types d'outil pour répondre à deux finalités différentes

En l'absence d'une définition précise de ce qu'est une contribution à la politique de la ville, définition imposée à tous les ministères par le pilote de cette politique (le SG-CIV dans l'organisation actuelle), chaque correspondant du DPT est actuellement « libre » d'adopter sa propre approche des contributions à la politique de la ville. Or, d'une part, ces approches sont parfois contestables en elles-mêmes, notamment lorsqu'elles reposent sur l'idée que toute politique publique peut être considérée comme participant de la politique de la ville et, d'autre part, l'addition dans le DPT de contributions non homogènes, même lorsqu'elles sont pertinentes, ne peut produire qu'un document manquant de fiabilité.

La mission a pu faire le constat des divergences d'approches entre ministères au cours de ses rendez-vous avec les responsables de programme – le ministère de l'Éducation nationale considérant notamment que s'il adoptait l'approche maximaliste du ministère de la Culture, sa contribution au DPT Ville serait multipliée par dix. Même lorsque les responsables ministériels du DPT font l'effort de se coordonner, ce qui est notamment le cas des responsables des programmes 152 « Gendarmerie nationale » et 176 « Police nationale », une analyse approfondie de leur contribution fait apparaître des divergences importantes : la gendarmerie nationale valorise ainsi dans le cadre du DPT Ville les sureffectifs des brigades territoriales ayant dans leur champ de compétences des ZUS alors que la police nationale ne valorise pas les effectifs des brigades spécialisées des circonscriptions de sécurité publique ayant dans leur champ de compétences des ZUS.

Si la commande ministérielle n'amenait pas la mission à donner une définition de la politique de la ville, elle la conduisait par conséquent à proposer une définition de ce qu'est une contribution à cette politique. C'est sur la base du constat exposé en première partie de l'existence de deux besoins distincts – un besoin de connaissance et d'orientation de la politique de la ville au niveau national et un besoin de pilotage de la politique de la ville au niveau local –, que la mission propose ici une double approche de la politique de la ville distinguant le niveau local et le niveau national, dont découle une définition des contributions à la politique de la ville sur la base de laquelle pourrait être repensé le DPT.

La double approche proposée par la mission, à savoir une approche par territoires au niveau local et une approche par politiques publiques au niveau national, permet de répondre à deux finalités différentes :

- le pilotage de la politique de la ville au plus près du terrain, qui est la finalité de l'approche locale,

- la connaissance des moyens dédiés par l'ensemble des ministères aux quartiers de la politique de la ville, qui est la finalité de l'approche nationale.

2.2.3. La proratisation des moyens de l'action publique n'a de pertinence qu'au niveau local

Cette double approche repose sur un constat préalable : pertinente au niveau local, la proratisation des moyens de l'action publique n'a pas de sens au niveau national.

Le DPT Ville tel qu'il est construit aujourd'hui repose, pour la valorisation financière des contributions de nombreux programmes, sur la proratisation des moyens de l'action publique en fonction soit de la part du public habitant en ZUS parmi les bénéficiaires d'une dépense d'intervention, soit du nombre de structures installées en ZUS, soit encore du pourcentage de la population résidant en ZUS dans le champ de compétences d'un service. Or ces critères sont à l'échelle nationale à plusieurs titres contestables.

2.2.3.1. *Une triple limite à l'échelle nationale : défaut d'actualisation, manque de pertinence des choix et reconstitution* a posteriori

Tout d'abord, comme souligné *supra* s'agissant de la part des jeunes résidant en ZUS dans le total des entrées en CIVIS, ces critères ne sont pas actualisés. Ces décalages n'ont pas seulement été constatés par la mission s'agissant du volet emploi (on peut citer dans ce cadre, outre le cas des entrées en CIVIS développé plus haut, celui des entrées en EPIDe : une proportion de 34 % est retenue pour la subvention versée à l'EPIDe dans le DPT Ville 2012 alors que dans le PAP 2012 de la mission économie, la prévision du nombre de jeunes résidant en ZUS dans le total des entrées en EPIDe est de 40 %). S'agissant du volet sécurité par exemple, les clés de répartition utilisées dans le DPT 2012 par la gendarmerie et la police nationales sont basées sur les chiffres de population de 2007.

Par ailleurs, le choix même des clés de répartition utilisées doit parfois être interrogé. Ainsi, s'agissant du programme 101 « Accès au droit et à la justice », la part des actions en faveur de l'accès au droit consacrée aux publics ciblés par la politique de la ville est estimée à 75 %, car *« la majorité des 132 maisons de justice et du droit et des 1000 structures d'accueil et de premier niveau d'information (points d'accès au droit) sont situées dans les quartiers difficiles et en établissements pénitentiaires »*. Même en faisant abstraction de l'absence de données précises sur la localisation territoriale des maisons de justice et du droit et des points d'accès au droit, on ne peut que s'interroger sur la pertinence du lien fait entre présence d'une majorité de maisons de justice et du droit et de points d'accès au droit en zones urbaines sensibles et la contribution de l'ensemble des crédits finançant ces structures à la politique de la ville.

Enfin, la proratisation des moyens de l'action publique au niveau national dans le cadre du DPT n'est rien d'autre qu'une simple reconstitution *a posteriori* des moyens déployés dont le sens lui-même fait question. Quel enseignement en effet tirer de la valorisation financière de leur « droit commun de base » par la gendarmerie et la police nationales à partir du pourcentage de la population habitant en ZUS dans leurs zones de compétences respectives (*cf. annexe VI*) ?

Mais autant la proratisation par territoire des moyens de l'action publique ne fait pas sens au niveau national, autant cette proratisation est une source d'informations pertinente au niveau local.

2.2.3.2. *Un outil de pilotage et de suivi à l'échelle locale*

En effet, au niveau local, la proratisation par territoire des moyens de l'action publique peut se révéler un outil de pilotage utile pour le représentant de l'État dans le département et dans la région et, le cas échéant, pour un sous-préfet ville ou un préfet délégué à l'égalité des chances. Cette proratisation lui permet en effet de suivre au plus près pour un territoire donné dont il connaît les caractéristiques et les évolutions l'ensemble des moyens de l'action publique qui lui sont consacrés et d'ajuster ces moyens aux besoins constatés et aux résultats obtenus.
Ainsi, la proratisation des moyens humains et de fonctionnement de la police nationale sur une circonscription de sécurité publique donnée, dans un contexte donné et à un moment donné, peut permettre au responsable de l'État sur le territoire de piloter au plus près des besoins les moyens mis à sa disposition[28].

[28] Si sur la zone de compétences d'une circonscription de sécurité publique de 200 ETPT 20 % de la population habite en zone urbaine sensible, alors la valorisation financière du premier niveau correspondra au coût complet de 40 ETPT et ce calcul sera significatif au niveau local dans la mesure où le représentant de l'État pourra rapprocher la mesure des moyens opérationnels déployés sur le territoire et la mesure des résultats obtenus (taux de délinquance en matière d'atteinte aux biens, taux de délinquance en matière d'atteinte à l'intégrité physique des personnes, etc.).

La double approche de la politique de la ville proposée par la mission repose donc sur l'hypothèse que la proratisation des moyens de l'action publique est pertinente au niveau local, ce qui ouvre la possibilité d'une approche par territoires, mais ne l'est pas au niveau national, ce qui suppose une approche par politiques publiques.

2.2.4. Le schéma local : une approche par territoires

L'approche locale par territoires de la politique de la ville, présentée dans le graphique ci-dessous, est une approche à quatre niveaux.

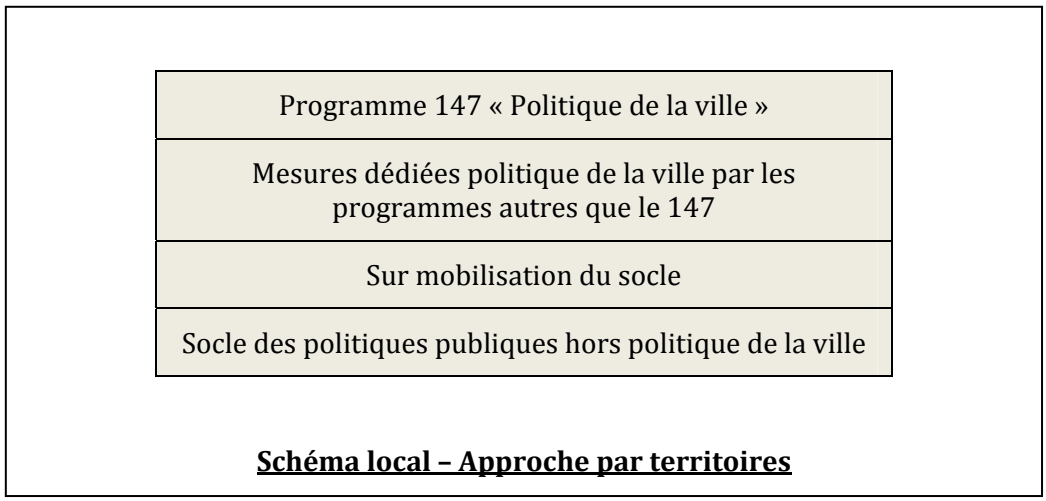


Schéma local – Approche par territoires

Le premier niveau est celui du « socle des politiques publiques hors politique de la ville ». Il inclut l'ensemble des moyens de l'action publique déployés sur un territoire indépendamment du statut de territoire de politique de la ville de ce dernier et repose sur la proratisation des moyens de l'action publique déployés sur un territoire donné. Il peut s'agir par exemple, en ce qui concerne l'accès au droit et à la justice, du financement des espaces de médiation (associations locales de médiation familiale, espaces de rencontre parent(s)/enfants et structures mixtes) installés sur un territoire donné. Il peut s'agir également des mesures de l'action 1 « amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi » du programme 102 « accès et retour à l'emploi », que l'on se réfère à la subvention pour charges de service publique versée à Pôle Emploi ou à l'indemnisation des demandeurs d'emploi.

Le second niveau est celui de la « sur mobilisation du socle ». Le représentant de l'État au niveau départemental ou régional peut en effet mobiliser de manière plus importante certains dispositifs de politiques publiques sur un territoire ou en faveur d'une population donnés. Ainsi, en matière d'emploi, le préfet de région précise par arrêté les montants des aides de l'État affectées, selon les publics en difficulté, aux contrats uniques d'insertion[29] (action 2 du programme 102 « Accès et retour à l'emploi »). L'effort particulier porté sur les quartiers de la politique de la ville ou sur leurs habitants peut parfois également avoir pour origine des instructions ministérielles. C'est le cas s'agissant du dispositif « Parcours animation sport » (action 4 du programme 219 « Sport »), pour lequel une instruction ministérielle précise qu'il s'agit d'aider prioritairement « les jeunes issus de quartiers sensibles ou à défaut les personnes ayant des difficultés d'insertion professionnelle ».

[29] Contrats d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) pour le secteur marchand et contrats initiative emploi (CUI-CIE) pour le secteur non marchand.

Le troisième niveau est celui des « mesures dédiées politique de la ville par les programmes autres que le 147 ». On peut citer parmi ces mesures, s'agissant du volet éducation, la mise en place depuis la rentrée scolaire 2008 par les écoles élémentaires de l'éducation prioritaire des dispositifs d'accompagnement éducatif (aide au travail personnel, pratiques sportives, artistiques et culturelles) mais également l'indemnité de sujétions spéciales « zone éducation prioritaire » et l'indemnité attribuée dans les écoles relevant du programme ECLAIR créé à la rentrée 2011. Font également partie de ces mesures, cette fois s'agissant du volet sécurité, les brigades spécialisées de terrain de la police nationale, dispositif déployé uniquement dans les ZUS et, depuis l'été 2011, les « référents sûreté » de la gendarmerie nationale. Quant au volet emploi, enfin, le contrat d'autonomie est également une mesure dédiée politique de la ville par le programme 102 « accès et retour à l'emploi ».

Le quatrième niveau, enfin, est celui des crédits du programme 147 « Politique de la ville », l'ACSé assurant la majeure partie de la gestion de ces crédits. Les enveloppes locales représentent en effet la grande majorité des crédits d'intervention de l'ACSé, crédits qui sont répartis en trois types d'enveloppes : l'enveloppe nationale (4 % des crédits en 2011), les enveloppes régionales (5 % des crédits en 2011, les préfets de région étant délégués régionaux de l'ACSé) et les enveloppes départementales (91 % des crédits, les préfets de département étant délégués départementaux de l'ACSé). GISPRO, l'outil d'instruction informatique des dossiers de demandes de subvention de l'ACSé, permet un suivi analytique territorialisé des crédits d'intervention de l'ACSé – par territoire d'intervention concerné (quartier, commune, département, région, échelon national) et par cadre contractuel (CUCS, hors CUCS) – et donc la valorisation financière de ces crédits sur un quartier donné (*cf. annexe IX*).

2.2.5. Le schéma national : une approche par politiques publiques

A l'inverse du schéma local reposant sur une approche par territoires, le schéma national – présenté dans le graphique ci-dessous – est construit sur une approche par politiques publiques qui distingue d'une part les politiques publiques hors politique de la ville et, d'autre part, la politique publique « politique de la ville ».

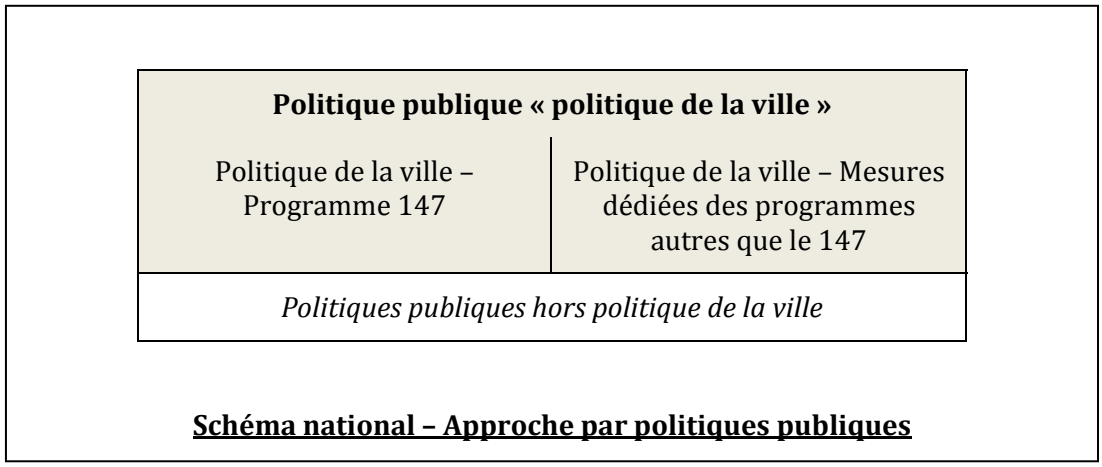


Schéma national – Approche par politiques publiques

Seule cette approche par politiques publiques permet en effet de dépasser les limites liées aux tentatives infructueuses de proratisation des moyens à l'échelon national.

Cette approche alternative de la politique de la ville proposée par la mission repose sur la définition des moyens concourant à la politique de la ville comme étant les seules mesures dédiées par le programme 147 et les programmes autres que le programme 147 à cette politique. La seule connaissance pertinente, fiable et efficiente des moyens (qu'ils soient matériels, humains ou financiers) au niveau national, permettant aux responsables gouvernementaux et politiques d'orienter la politique de la ville en tant que telle, est en effet celle des mesures dédiées aux quartiers de la politique de la ville.

La politique publique « politique de la ville » recouvre donc au regard de cette définition une double composante : les crédits du programme 147 d'une part et les mesures dédiées des programmes autres que le 147 d'autre part. C'est cette double composante – qui correspond aux troisième et quatrième niveaux du schéma local – qui doit faire l'objet d'une valorisation financière dans le cadre du DPT Ville. Dans le schéma proposé, la mission estime ainsi que seules les politiques correspondant à la zone grisée devraient être valorisées financièrement dans le cadre du DPT Ville (*cf. 3e partie*).

Les politiques publiques hors politique de la ville n'ont par conséquent dans le cadre de cette approche pas à être valorisées dans le cadre du DPT Ville. L'approche proposée par la mission repose en effet sur l'idée que seul un nombre limité de mesures – à l'intérieur d'un nombre limité d'actions et donc de programmes –, à savoir les mesures dédiées à la politique de la ville, contribuent à cette politique, et suppose donc que l'ensemble des mesures aujourd'hui recensées dans le DPT Ville soient réexaminées au regard de cette approche limitative, ce qui fait l'objet d'une partie des recommandations proposées par la mission dans la dernière partie de ce rapport.

3. LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION : PROMOUVOIR UNE APPROCHE NOUVELLE POUR MIEUX IDENTIFIER ET MESURER LES MOYENS CONSACRES A LA POLITIQUE DE LA VILLE

La question de l'identification des moyens de la politique de la ville est ancienne et récurrente. Jusqu'ici, elle n'a reçu aucune réponse satisfaisante. Or, de réelles améliorations sont possibles, qui portent à la fois sur les outils budgétaires et les systèmes d'information ; mais la mission a acquis la conviction qu'elles ne porteront leurs fruits qu'en s'inscrivant dans une approche radicalement différente.

Pour concevoir et tester ses préconisations, la mission s'est appuyée sur les trois priorités retenues dans les avenants expérimentaux aux CUCS : l'emploi, l'éducation et la sécurité ; ces politiques s'expriment dans neuf programmes qui représentent plus des trois quarts des crédits figurant dans le DPT Ville 2012.

3.1. En préalable, retenir une approche nouvelle de l'identification des moyens de la politique de la ville

Les propositions opérationnelles de la mission s'articulent autour de l'adaptation des outils budgétaires et de l'optimisation des systèmes d'information. Toutefois, pour être efficaces, ces recommandations doivent être précédées de la formulation d'une approche différente de la politique de la ville et des moyens qui y sont consacrés.

En effet, dans la première partie du présent rapport, la mission a fait observer que de multiples confusions et ambiguïtés, y compris d'ordre sémantique, constituaient un obstacle majeur à tout travail d'identification des moyens consacrés à la politique de la ville. Au-delà de ces difficultés, la première question de fond est celle de l'antagonisme entre l'approche par territoires constitutive de la politique de la ville et l'approche par populations retenue par la plupart des politiques publiques qui y participent. Il importe donc de s'extraire du dilemme territoires-populations.

Mais il convient également de s'interroger sur la finalité même de l'exercice d'identification des moyens mobilisés dans le cadre de la politique de la ville : aujourd'hui, une fois produit, le DPT est très peu utilisé tandis que, localement, le besoin s'exprime d'un document de synthèse, auquel il n'est pas répondu.

Recommandation préalable : Adopter une vision nouvelle de l'identification des moyens de la politique de la ville qui dépasse l'opposition actuelle entre approche par territoires et approche par populations.

3.1.1 Mieux identifier les besoins pour mieux y répondre

Les besoins des institutions et des acteurs qui souhaitent connaître le niveau des moyens consacrés à la politique de la ville ne sont pas satisfaits. Ceci s'explique certes par quelques difficultés techniques mais la faiblesse essentielle du dispositif actuel tient au fait que, d'un côté, au niveau national, on poursuit l'ambition, en définitive peu raisonnable, de fournir un document qui vise l'exhaustivité tandis que, d'un autre côté, très peu d'outils sont mis à disposition des décideurs locaux par le niveau national.

Or toutes les investigations conduites par la mission tendent à montrer que le besoin de disposer d'une identification des moyens de la politique de la ville s'exprime à la fois au niveau national et au niveau local mais que ce besoin n'est pas de même nature dans l'un et l'autre cas :

– comme indiqué *supra* au § 1.3.1.1, les institutions placées au niveau national, en charge de déterminer les orientations stratégiques de la politique de la ville et de décider de son évaluation, ont prioritairement un besoin de connaissance des moyens déployés au titre de cette politique ;

– au niveau régional et au niveau départemental, des besoins d'une autre nature se manifestent : d'une part de pilotage des actions conduites dans les quartiers en difficulté et d'ajustement des moyens en fonction des évolutions enregistrées localement, d'autre part de négociation puisque la politique de la ville s'incarne dans une action territorialisée qui est par essence interministérielle et partenariale.

La mission pose cette distinction comme une condition *sine qua non* de toute amélioration du dispositif d'identification des moyens de la politique de la ville.

Recommandation n°1 : Distinguer, à partir d'une analyse fine des besoins des acteurs, le niveau national et le niveau local dans l'identification et la mesure des moyens consacrés à la politique de la ville.

3.1.2 Lever les ambiguïtés sémantiques

Les incertitudes entourant les notions de « moyens spécifiques » et de « moyens de droit commun » ont été clairement soulignées. Non seulement le DPT mais aussi le déploiement même de la politique de la ville souffrent de l'imprécision des définitions. Plutôt que de s'essayer à une clarification de la notion de droit commun, la mission plaide pour son abandon dans la mesure où, même stabilisée dans sa définition, cette notion conserverait son caractère « fourre tout » et, surtout, ne permettrait pas d'identifier les moyens consacrés à la politique de la ville selon la double approche préconisée : par politiques publiques pour le niveau national et territoriale pour le niveau local.

Conformément à ce qu'elle a indiqué précédemment (*cf. supra § 1.2.1 et § 2.2.4*), la mission recommande de retenir les définitions suivantes pour les quatre types de moyens mobilisés dans les territoires de la politique de la ville :

- socle des politiques publiques hors politique de la ville : moyens déployés sur un territoire indépendamment du statut de territoire de politique de la ville de celui-ci ; ces moyens constituent le socle minimal de l'action publique, sans prise en considération d'aucune spécificité particulière, ni du territoire ni de la population ;

- surmobilisation du socle : moyens qui viennent en supplément de ce socle et qui correspondent soit au respect des instructions ministérielles lorsqu'elles recommandent que la répartition des crédits soit modulée pour tenir compte de difficultés particulières que rencontrent les territoires et/ou les populations, soit à une action locale volontariste qui s'exprime par exemple lors de la répartition entre les différentes UO des moyens inclus dans un BOP ;

- mesures dédiées à la politique de la ville par les programmes autres que le 147 : moyens qui relèvent des mêmes missions et des mêmes programmes que ceux qui précèdent mais qui sont affectés à des dispositifs particuliers qui ne sont mis en place que dans certains territoires urbains ou uniquement à destination des habitants de ces territoires ;

- mesures du programme 147 « Politique de la ville », avec un circuit direct et un circuit des opérateurs spécialisés (ANRU et ACSé).

Recommandation n°2 : Charger le SG-CIV de proposer une nouvelle typologie des différentes catégories des moyens de l'action publique contribuant à la politique de la ville.

3.1.3 Améliorer l'exercice de programmation des crédits

Au niveau national, les mécanismes de programmation en place actuellement ont pour conséquence fâcheuse de faire précéder la délégation des crédits du programme 147 par rapport à celle des crédits des autres programmes contribuant à la politique de la ville. S'il faut évidemment se féliciter d'une programmation précoce des crédits de l'ACSé, il convient de déplorer la notification tardive des moyens issus des autres programmes.

Ces difficultés sont accentuées, au niveau local, par une absence de coordination des calendriers et des circuits de programmation des nombreux BOP concourant à la politique de la ville.

La mission préconise l'adoption de mesures permettant de rétablir l'agencement logique du financement de la politique de la ville voulant que l'affectation des moyens du programme 147 intervienne après la mobilisation des moyens des autres programmes.

La mission insiste sur le fait qu'il ne s'agit pas d'aligner le calendrier du programme 147 sur l'actuel calendrier des autres programmes. Retarder la mise en place des crédits du programme 147 entrainerait la fragilisation financière des acteurs, notamment associatifs.

Recommandation n°3 : Agir, au niveau du secrétariat général du Gouvernement (SGG), pour la mise en place de calendriers coordonnés de programmation des moyens de l'ensemble des programmes concourant à la politique de la ville

Recommandation n°4 : Harmoniser, sous l'égide du SG-CIV, les calendriers, les circuits de programmation et les modalités de suivi des BOP concourant, au niveau local, à la politique de la ville.

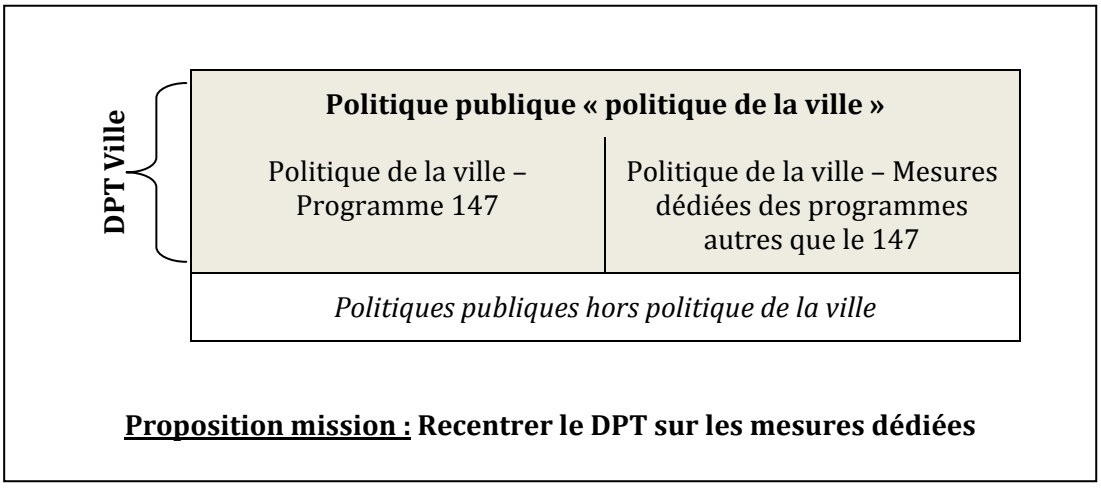
3.2. Les outils budgétaires.

Les besoins existant au niveau national étant différents des besoins existant au niveau local, il convient d'adopter deux types d'outils budgétaires distincts pour y répondre. Au niveau national, le DPT Ville doit être rénové afin de jouer le rôle d'instrument de connaissance et d'orientation de la politique de la ville. Au niveau local, les instruments à la main des préfets doivent être de véritables outils de pilotage.

3.2.1. Un DPT Ville rénové

3.2.1.1. Un DPT recentré sur les mesures dédiées

Dans le cadre de l'approche proposée par la mission au niveau national, qui établit une distinction entre d'une part la politique publique « politique de la ville » (correspondant à la fois au programme 147 et aux mesures dédiées des programmes autres que le 147) et, d'autre part, les politiques publiques hors politique de la ville, ces dernières n'ont pas à être valorisées financièrement dans le cadre du DPT Ville. La mission propose donc que les contributions de l'ensemble des programmes concourant au DPT Ville soient réexaminées afin que ce document soit recentré sur les seules mesures dédiées (programme 147 et mesures dédiées des programmes autres que le 147).



La mission a pu vérifier, après exploitation des réponses au questionnaire qu'elle a adressé aux correspondants chargés dans les différents ministères d'élaborer les contributions au DPT (*cf. annexe VI*), la possibilité d'appliquer à l'ensemble des programmes la grille de lecture proposée.

Conformément au cadrage retenu, ne sont présentées ci-après que les propositions relatives aux programmes budgétaires des volets emploi, éducation et sécurité, ainsi qu'un exemple pris en dehors de ce champ (dans le domaine de la culture).

La mise en œuvre de la méthodologie de la mission est détaillée ci-après lors de l'examen du premier programme étudié du volet emploi. L'application de cette méthodologie à l'ensemble des programmes des trois volets retenus est présentée en annexe V.

3.2.1.1.1. Les programmes du volet emploi

Les programmes du volet emploi sont au nombre de 3 : le programme 102 « Accès et retour à l'emploi », le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » et le programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi ».

Le programme 102

Le tableau présenté ci-dessous constitue un travail d'analyse de la contribution du programme 102 au DPT Ville 2012 mené par la mission à partir du rapport d'information sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés de MM. François Goulard et François Pupponi (*cf. supra § 1.1.2.2*).

Encadré n°3 : Classifications présentées dans le rapport Goulard-Pupponi

Classification des modalités d'évaluation des apports budgétaires de l'État à la politique de la ville proposée par le rapport parlementaire :

a. absence de précision d'éléments financiers permettant d'appréhender l'ampleur de la contribution,

b. évaluation au prorata du poids des quartiers en difficulté des mesures de droit commun,

c. mesures spécifiques aux quartiers prioritaires.

Classification des crédits de la politique de la ville proposée par la direction du budget :

a. interventions de droit commun : dépenses attribuées automatiquement à leurs bénéficiaires et dont la logique et les modalités de répartition conduisent à constater que ceux-ci sont assez naturellement des habitants des quartiers prioritaires ou des acteurs de la politique de la ville,

b. interventions de droit commun : dépenses discrétionnaires relevant de programmes portant des dispositifs spécifiques et dont les bénéficiaires sont en règle générale des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville,

c. dispositifs spécifiques de la politique de la ville, dont les dépenses sont actuellement imputées soit sur le programme 147 "Politique de la ville", soit sur d'autres programmes.

Les colonnes 5 et 6 du tableau constituent une grille de lecture de la contribution du programme 102 à partir, pour la première, de la classification des modalités d'évaluation des apports budgétaires de l'État proposée dans le rapport Goulard-Pupponi et, pour la seconde, de la typologie de classification des crédits de la politique de la ville proposée par la direction du budget.

La colonne 7 propose une grille de lecture de la contribution du programme 102 à partir de la typologie proposée dans la lettre de mission (droit commun de base, droit commun correspondant à un effort supplémentaire, droit commun sous la forme de dispositifs spécifiques).

Aucune de ces trois typologies ne constituant une grille de lecture parfaitement adaptée à l'ensemble des moyens valorisés financièrement dans le DPT Ville[30], les cases barrées signifient que les actions et sous-actions concernées ne répondent à aucune des options proposées par la typologie en question.

[30] MM. François Goulard et François Pupponi notent d'ailleurs dans leur rapport *« la difficulté de l'exercice, la direction du budget [semblant] elle-même hésiter à classer le contrat d'autonomie »* entre deux catégories.

Les colonnes 8 et 9 correspondent, enfin, à une relecture de la contribution du programme 102 à la lumière de la nouvelle approche de la politique de la ville proposée par la mission dans son rapport, la colonne 8 renvoyant au schéma local et la colonne 9 au schéma national.

	Actions et sous-actions	CP PLF 2012 (en €)	Nature de la dépense	Typologie Goulard-Pupponi	Typologie Direction du budget	Typologie Lettre de mission	Typologie Mission	
							Schéma local	Schéma national
P 102 Accès et retour à l'emploi	**Action 1 Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi**	–		Absence de précision d'éléments financiers		Droit commun de base	Socle des politiques publiques hors PV	Politiques publiques hors politique de la ville
	Action 2 Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail							
	contrats aidés du secteur marchand	*11 000 000*	T 6	Évaluation au prorata du poids des quartiers en difficulté des mesures de droit commun	Interventions de droit commun : dépenses attribuées automatique-ment à leurs bénéficiaires		Surmobilisation du socle	Politiques publiques hors politique de la ville
	contrats aidés du secteur non marchand	*185 000 000*	T 6					
	écoles de la deuxième chance	*8 400 000*	T 3			Droit commun de base	Socle des politiques publiques hors PV	
	missions locales	*29 140 000*	T 6					
	EPIDe	*15 900 000*	T 3					
	allocations CIVIS	*8 150 000*	T 6	Évaluation au prorata du poids des quartiers en difficulté des mesures de droit commun	Interventions de droit commun : dépenses attribuées automatique-ment à leurs bénéficiaires	Droit commun de base	Socle des politiques publiques hors PV	Politiques publiques hors politique de la ville
	dispositifs d'insertion par l'activité économique : aides versées aux entreprises d'insertion et entreprises de travail temporaire d'insertion	*32 900 000*	T 6	Évaluation au prorata du poids des quartiers en difficulté des mesures de droit commun	Interventions de droit commun : dépenses attribuées automatique-ment à leurs bénéficiaires	Droit commun de base	Socle des politiques publiques hors PV	Politiques publiques hors politique de la ville
	dispositifs d'insertion par l'activité économique : aides apportées aux ateliers et chantiers d'insertion ainsi qu'aux associations intermédiaires	–	T 6	Absence de précision d'éléments financiers				
	contrats d'autonomie pour les jeunes des quartiers	*46 000 000*	T 3	Mesures spécifiques aux quartiers prioritaires	Dispositifs spécifiques de la politique de la ville	Droit commun sous forme de dispositifs spécifiques	Mesures dédiées PV par programme autre que 147	Politique publique « Politique de la ville »
	TOTAL	336 679 100						
1	2	3	4	5	6	7	8	9

Source : mission

Au regard de cette analyse, une contribution du programme 102 au DPT Ville recentrée sur les seules mesures dédiées à la politique de la ville conduit à exclure du DPT Ville :

- l'action 1 « Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi »,

- les mesures suivantes de l'action 2 : les contrats aidés du secteur marchand et non marchand, les écoles de la deuxième chance, les missions locales, l'EPIDe, les allocations CIVIS et les dispositifs d'insertion par l'activité économique.

Le recentrage du DPT Ville sur les mesures dédiées politique de la ville ne se traduira toutefois pas par l'affaiblissement de la coordination de la politique de la ville par le SG-CIV.

Deux types de programmes concourent en effet au DPT Ville : le programme 147 et les programmes autres que le programme 147. Or, si les mesures non dédiées politique de la ville des programmes autres que le 147 n'ont pas être valorisées dans le cadre du DPT Ville, elles restent dans le champ de la coordination du SG-CIV dès lors que ces mesures reçoivent un financement du programme 147 (direct ou via l'ACSé). C'est le cas, pour le programme 102, des écoles de la deuxième chance, des missions locales, de l'EPIDe et des dispositifs d'insertion par l'activité économique, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous.

Conséquences d'un document de politique transversal rénové sur la coordination de la politique de la ville par le SG-CIV : l'exemple du programme 102

	Actions et sous-actions	Mesures hors du champ du DPT	Mesures financées par le programme 147*
P 102 Accès et retour à l'emploi	**Action 1 Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi**	X	
	Action 2 Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail		
	contrats aidés du secteur marchand	X	
	contrats aidés du secteur non marchand	X	
	écoles de la deuxième chance	X	3 M€ de financement (ACSé)
	missions locales	X	Une enveloppe de 1,5 M€ a été dédiée en 2010 au soutien au parrainage (ACSé)
	EPIDe	X	23,7 M€ versés à l'EPIDe, concourant à un budget annuel de 85 M€ (CP PLF 2012, action 2 du P 147)
	allocations CIVIS	X	
	dispositifs d'insertion par l'activité économique : aides versées aux entreprises d'insertion et entreprises de travail temporaire d'insertion	X	5,4 M€ ont été consacrés aux actions d'insertion par l'activité économique en 2010 (ACSé)
	dispositifs d'insertion par l'activité économique : aides apportées aux ateliers et chantiers d'insertion ainsi qu'aux associations intermédiaires	X	
	contrats d'autonomie pour les jeunes des quartiers		

*Données du PAP 2012 de la mission Ville et logement
Source : mission

Le programme 103

Au titre du programme 103 :

- suivant la grille de lecture proposée par la mission, l'action 2 « Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences » n'a pas à être mentionnée dans le DPT : le développement des différentes formes d'alternance, le programme compétences clés, la validation des acquis de l'expérience et le centre INFFO, mesures incluses dans le DPT 2012 sans toutefois que des éléments financiers ne soient fournis, ne sont pas des mesures dédiées à la politique de la ville ;

- le dispositif NACRE (action 3 « Développement de l'emploi ») n'est de même pas une mesure dédiée politique de la ville – ce dispositif est en effet déployé sur l'ensemble du territoire et est destiné à l'ensemble des créateurs ou repreneurs d'entreprises sans emploi et rencontrant des difficultés d'insertion durable pour l'accès, le maintien ou le retour à l'emploi – et n'a donc pas être valorisé dans le DPT.

Le programme 134

En ce qui concerne la contribution du programme 134, la dotation versée à l'EPARECA et les actions menées dans le cadre du FISAC sont deux mesures dédiées politique de la ville. Toutefois, pour les opérations territoriales en ZUS/ZFU ayant bénéficié des aides du FISAC, il convient de ne valoriser au DPT, comme contribution à la politique de la ville, que la part des aides du FISAC liée à la majoration des taux d'intervention (*cf. annexe VI*)[31].

3.2.1.1.2. Les programmes du volet éducation

Les programmes du volet éducation sont au nombre de 4 : le programme 139 « Enseignement privé du premier et du second degré », le programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré », le programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré » et le programme 230 « Vie de l'élève ».

La mission considère que dans les cas particuliers où une définition propre de la politique de la ville (par exemple l'éducation prioritaire) est attachée à une politique publique (en l'occurrence la politique d'éducation), il convient de respecter cette définition. Il s'ensuit que la politique d'éducation prioritaire est la politique de la ville de l'Éducation nationale.

Par conséquence, la mission a retenu, lors de son analyse des programmes de l'Éducation nationale concourant au DPT Ville, que la contribution de ce ministère correspond à la totalité des moyens dédiés à l'éducation prioritaire et non à la seule part de ces moyens qui bénéficie à des élèves de l'éducation prioritaire résidant dans les quartiers de la politique de la ville.

La mission considère donc que la valorisation actuelle de la contribution financière des programmes 139, 140, 141 et 230 répond aux exigences de la prise en compte des seules mesures dédiées politique de la ville : s'agissant des crédits de personnel, des indemnités comme des moyens de fonctionnement, n'est en effet mesuré dans le DPT que le différentiel entre les moyens consacrés aux établissements de l'éducation prioritaire (ECLAIR et RRS[32]) et les moyens consacrés aux établissements hors éducation prioritaire (*cf. annexe VI*). Elle recommande toutefois deux modifications relatives à la valorisation financière de ces programmes :

- s'agissant du programme 230, il convient d'abandonner la valorisation financière de l'opération « école ouverte », qui n'est pas une mesure dédiée politique de la ville ;

---

[31] La valorisation financière des aides versées aux opérations territoriales en ZUS/ZFU est une valorisation *a posteriori*, le nombre d'opérations financées sur une année n'étant connu qu'en fin d'exercice.

[32] ECLAIR : écoles, collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite. RRS : réseaux de réussite scolaire.

- s'agissant du programme 139, il convient de valoriser financièrement les dispositifs indemnitaires spécifiques dont bénéficient les enseignants intervenant dans les classes sous contrat d'association dans des banlieues difficiles, de la même manière que ces dispositifs sont valorisés dans le cadre des programmes 140 et 141.

3.2.1.1.3. Les programmes du volet sécurité

Les programmes du volet sécurité sont au nombre de deux : le programme 152 « Gendarmerie nationale » et le programme 176 « Police nationale ».

La contribution des programmes 152 et 176 au DPT Ville 2012 a été construite par addition de la valorisation du « droit commun de base »[33] et de celle du « droit commun adapté ». Conformément à l'approche de la politique de la ville au niveau national qu'elle préconise, la mission recommande en conséquent, pour l'élaboration des DPT Ville futurs :

- l'abandon du référentiel « droit commun de base » et « droit commun adapté » et la suppression de la valorisation de l'actuel « droit commun de base » tant pour le programme 152 que pour le programme 176 ;

- la valorisation dans la contribution du programme 176 des brigades spécialisées de terrain, dispositif déployé uniquement dans les ZUS mais non pris en compte dans le cadre du DPT Ville 2012, ainsi que des autres mesures dédiées aux interventions ou à l'étude de la délinquance en ZUS ;

- l'ajustement de la valorisation des personnels des brigades territoriales s'agissant de la contribution du programme 152 : une clé de répartition de 25 % est appliquée dans le DPT Ville 2012 aux personnels des brigades territoriales ayant au moins une ZUS dans leur zone de compétence (clé calculée à partir de la typologie des circonscriptions de gendarmerie : 1 gendarme pour 800 habitants lorsque ZUS contre 1 gendarme pour 1000 habitants en zone « normale »), alors que ce sureffectif bénéficie de fait à l'ensemble de la zone de compétence.

3.2.1.1.4. Le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture »

A titre d'illustration pour d'autres programmes que ceux retenus à titre principal, l'utilité de réexaminer la contribution financière du programme 224 peut être citée.

Seules, en effet, les mesures financées au titre de l'action 4 « Actions en faveur de l'accès à la culture » – à savoir, l'appel à projet national afin de développer les actions culturelles en faveur des quartiers, le programme « Portes du temps » et les projets artistiques et culturels en direction des quartiers soutenus par les DRAC – correspondent à des mesures dédiées politique de la ville et ont donc vocation à être valorisés dans le DPT Ville. Les crédits de l'action 2 « Soutien à l'éducation artistique et culturelle », aujourd'hui valorisés par l'application d'une clé de répartition de 30 %, ne font à l'inverse pas partie des mesures dédiées politique de la ville.

[33] Calculée au prorata de la population résidant en ZUS située respectivement en zone de compétence de la police nationale et en zone de compétence de la gendarmerie nationale à partir des données du recensement de 2007.

3.2.1.2. Une valorisation financière plus fiable

Ce recentrage du DPT Ville sur les seules mesures dédiées des programmes autres que le programme 147 augmentera la pertinence de ce document budgétaire ainsi que sa fiabilité. Les contributions des différents programmes seront en effet valorisées financièrement sur le même modèle, ce qui donnera un sens à leur addition et donc à l'estimation globale des moyens contribuant à la politique de la ville.

Ce recentrage du DPT Ville se traduira toutefois par une diminution de la valorisation financière du DPT, ainsi que le montre le tableau ci-dessous pour les programmes des trois volets sécurité, éducation et emploi. C'est pourquoi la mission suggère que, si la grille de lecture des contributions à la politique de la ville qu'elle propose était adoptée pour le DPT Ville 2013, cette grille soit appliquée rétrospectivement aux valorisations 2010, 2011 et 2012 afin de conserver une vision pertinente des évolutions.

Estimation par la mission de la valorisation financière des volets emploi, éducation et sécurité du DPT Ville 2012 à partir de sa grille de lecture

	Valorisation financière DPT Ville 2012 (en CP)	Valorisation financière préconisée par la mission (en CP*, estimation)
Programme 102	336 679 100	46 000 000
Programme 103	2 647 006	0
Programme 134	6 000 000	6 000 000
Programme 139	4 264 200	4 264 200
Programme 140	447 529 244	447 529 244
Programme 141	389 221 498	389 221 498
Programme 230	219 080 662	211 321 478**
Programme 152	99 790 448	47 289 648***
Programme 176	1 432 345 296	202 556 759
TOTAL	**2 937 557 454**	**1 354 182 827**

* à partir des chiffres du DPT Ville 2012

** le dispositif école ouverte est valorisé à hauteur de 7 759 184 € (source Éducation nationale)

*** chiffre surestimé dans la mesure où la mission recommande l'ajustement de la valorisation des personnels des brigades territoriales

Le recentrage du DPT Ville sur les seules mesures dédiées doit enfin se traduire par la valorisation financière de l'ensemble des mesures dédiées dans les prochains DPT, et donc de plusieurs mesures aujourd'hui non prises en compte :

- les dispositifs indemnitaires spécifiques pour le programme 139 (*cf. supra*) ;

- les groupements d'intervention régionaux et les brigades spécialisées de terrain pour le programme 176 (*cf. supra*) ;

- la dotation de développement urbain, à laquelle 50 M€ par an ont été consacrés en 2009, 2010 et 2011[34] ;

- les mesures dédiées du programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française », programme dont il n'est aujourd'hui pas fait mention dans le DPT.

Recommandation n°5 : Recentrer le document de politique transversale relatif à la politique de la ville sur le programme 147 et les mesures dédiées des programmes autres que le 147.

Recommandation n°6 : Pour les programmes figurant ou appelés à figurer dans le DPT, donner instruction aux responsables de programmes d'apporter une attention particulière à la fiabilité de leur contribution.

Recommandation n°7 : De manière à permettre des comparaisons pertinentes, reconstituer les valorisations financières d'un DPT rénové pour les trois dernières années.

3.2.2. De nouveaux instruments de pilotage aux niveaux régional et départemental

Suivant la logique d'une identification des moyens de la politique de la ville différenciée entre le niveau national et le niveau territorial, il est proposé ci-après d'enrichir les outils disponibles tant au niveau régional qu'au niveau départemental.

[34] Ne sont susceptibles d'être éligibles à la DDU que les communes réunissant les trois conditions cumulatives suivantes :

- être éligible à la dotation de solidarité urbaine (DSU) ;
- avoir une proportion de population située en zone urbaine sensible supérieure à 20 % de la population totale de la commune ;
- faire partie du périmètre d'intervention de l'ANRU au titre du programme national de rénovation urbaine qui est consacré à la mise en œuvre de conventions pluriannuelles pour 189 quartiers prioritaires et 342 quartiers supplémentaires.

3.2.2.1. Au niveau régional : un document régional de programmation et de pilotage de la politique de la ville

Comme il a été rappelé en partie 2.1.4.2, le niveau régional est désormais le niveau territorial de pilotage de l'action de l'État. C'est au niveau régional que sont directement mis en œuvre certains crédits ou que s'organise le dialogue de gestion entre responsables de BOP et responsables d'UO lorsqu'elles sont départementales. En outre, le comité d'action régional (CAR) qui, sous l'égide du préfet de région, réunit l'ensemble des services de l'État, doit être consulté sur l'utilisation de tous les crédits ouverts et contribue à l'élaboration du projet d'action stratégique de l'État en région. Pour ces raisons et compte tenu de la forte dimension interministérielle de la politique de la ville, la mission recommande une démarche formalisée par un document régional de programmation et de pilotage de la politique de la ville.

Ce document de programmation et de pilotage doit contribuer à mieux identifier et par là-même mieux mobiliser l'ensemble des moyens susceptibles de contribuer à la politique de la ville. A la différence du document de politique transversale national qui ne valoriserait plus, selon la proposition de la mission, que les seules mesures dédiées, le document régional viserait une approche englobant l'ensemble des leviers à disposition des responsables régionaux mais également départementaux suivant une analyse adaptée aux difficultés locales et aux priorités régionales. Le choix des BOP et UO concernés par cette démarche devra donc relever exclusivement d'une décision locale.

Le document régional doit être produit annuellement.

Comme il sera précisé plus loin (*cf. § 3.3.1*), ce document pourrait valablement être enrichi par les données extraites de CHORUS, assorties le cas échéant d'indicateurs physico-financiers appropriés, comme il est envisagé avec l'expérimentation Œdipe, laquelle pourrait à terme être élargie à la politique de la ville.

Recommandation n°8 : Coordonner les moyens dédiés et non dédiés de la politique de la ville à l'aide d'un « document régional de programmation et de pilotage », portant sur un ensemble de BOP et d'UO défini par les responsables locaux suivant les priorités régionales.

3.2.2.2. Au niveau départemental : des tableaux de bord enrichis par des extractions CHORUS

Le niveau départemental est le niveau de base de la politique de la ville, au plus proche des quartiers et des différents partenaires associés à leur développement. Le pilotage de la politique de la ville est conduit dans les départements les plus concernés par les préfets délégués à l'égalité des chances et les sous-préfets ville. Les observations de la mission ont révélé une inégale appréhension de l'identification et de la mobilisation des moyens non dédiés à la politique de la ville, même si la démarche des avenants expérimentaux aux CUCS a permis des avancées et la sensibilisation des acteurs (*cf. § 2.1.1.3*).

Les tableaux de bord actuels consistent principalement en un récapitulatif de la programmation par commune et par projet de la contribution de chaque financeur.

Les nouvelles potentialités d'extraction prévues par CHORUS pourraient permettre de les transformer en des instruments transversaux, fiables et pérennes qui intègreraient des informations actuellement éclatées (concernant notamment les moyens non dédiés). Les extractions des données budgétaires et comptables croisées avec des critères de localisation géographique se feraient sur la base d'appréciations qualitatives des contributions à la politique de la ville (*cf. recommandation 11*).

A l'instar de la démarche des avenants expérimentaux aux CUCS, ces tableaux de bord devraient systématiquement comporter le suivi de quelques indicateurs physico-financiers déterminés suivant les priorités d'action sur chaque quartier et portant notamment sur les moyens humains déployés et les résultats.

Ces données devraient en outre être complétées par celles des principaux opérateurs (ACSé, ANRU, Pôle emploi, etc.), lesquels disposent d'informations déjà largement territorialisées.

Les tableaux de bord départementaux doivent être transmis une fois par an au préfet de région, en vue de leur inclusion, sous forme d'une annexe, dans le document régional de programmation et de pilotage de la politique de la ville.

Recommandation n°9 : Enrichir, pour les UO déterminées localement comme prioritaires, les tableaux de bord départementaux à partir d'extractions des données budgétaires et comptables croisées avec des critères de localisation géographique, sur la base d'appréciations qualitatives des contributions à la politique de la ville.

3.2.3. Étanchéité des outils nationaux et locaux

Comme il a été exposé précédemment, la finalité des outils nationaux et locaux diffère et c'est pourquoi ils doivent être bâtis suivant des méthodes distinctes. Recentrée au niveau national sur les moyens dédiés qu'il s'agit de valoriser pour mieux favoriser arbitrages et choix stratégiques, la politique de la ville se décline localement à travers l'ensemble du spectre des interventions de l'État et de ses partenaires. Pour cette raison, le DPT tel que recomposé plus haut n'a pas les mêmes contours que le document régional de programmation et de pilotage qui est lui-même en interaction avec les tableaux de bord départementaux.

Cette approche méthodologique confère à la politique de la ville une dimension variable selon les priorités de chaque territoire. Pour cette raison, la mission insiste sur l'étanchéité à respecter entre outils nationaux et locaux. L'impossibilité d'agréger au niveau national les résultats issus de l'utilisation des outils locaux est liée au mode de confection de ces derniers qui, comme on le verra, doivent inclure des données qualitatives qui perdent tout sens dès lors qu'elles sont concaténées (*cf. infra § 3.3.1.1*).

Recommandation n°10 : Accompagner les instructions relatives d'une part aux modalités nouvelles de préparation du DPT et d'autre part à la confection des outils régionaux et départementaux, du rappel de l'impossibilité d'agréger au niveau national les informations issues des instruments locaux.

3.3. Tirer tout le potentiel des systèmes d'information existant

La réponse aux besoins identifiés plus haut ne requiert ni une comptabilité d'analyse des coûts, ni un système d'information « presse-bouton » qui délivrerait des informations exhaustives à la demande et sans délai. C'est d'ailleurs pourquoi la production des documents proposés (le DPT rénové comme le document régional) doit se faire à un rythme annuel.

L'objectif retenu par la mission est de proposer des systèmes de recueil, de traitement et de restitution d'informations utiles au pilotage de la politique de la ville à chaque niveau de responsabilités respectant les trois critères de pertinence, de fiabilité et d'efficience (*cf. § 2.1.3*).

3.3.1. Utiliser toutes les potentialités de CHORUS

La mission a en priorité cherché comment tirer parti des capacités de CHORUS. Outil de conception récente, CHORUS permet des extractions multiples à partir de requêtes spécifiées. S'il n'est pas modulable à la demande, en fonction de besoins d'information nouveaux (l'architecture CHORUS est une architecture SAP), ses concepteurs ont intégré des axes d'analyse, aujourd'hui peu ou mal utilisés mais offrant des potentialités importantes.

3.3.1.1. Utilisation des axes d'analyse : l'axe ministériel 2

L'axe d'analyse ministériel 2 est un axe d'analyse à la disposition de chaque ministère. De l'avis des interlocuteurs de la mission et suivant un constat corroboré par des extractions réalisées à la demande de la mission par l'AIFE (*cf. annexe IX*), il apparaît que cet axe est utilisé de façon extrêmement réduite et sans doctrine d'emploi cohérente, au mieux dans une optique de comptabilité analytique très partielle.

La mission propose donc qu'à l'occasion de la saisie dans CHORUS des crédits d'intervention en lien avec la politique de la ville[35] l'axe ministériel 2 soit renseigné sur la base d'un indicateur qualitatif à 2 niveaux. La mission propose de construire cet indicateur sur le même modèle que les contributions aux priorités transversales dans PRESAGE (*cf. annexe IX*) : « impact positif sur la politique de la ville » ou « impact remarquable sur la politique de la ville ». Il appartient à l'instructeur du dossier de porter l'indication sur le dossier avant sa transmission au référent Chorus (agent Chorus-formulaire ou agent en plate-forme chorus), comme schématisé ci-dessous.

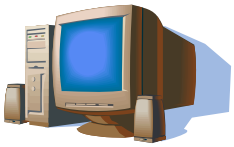
La mise en œuvre d'une telle évolution nécessiterait une décision du SGG accompagnée d'une doctrine d'emploi interministérielle conçue par le SG-CIV en partenariat avec les services ministériels compétents à partir d'un projet pilote.

Afin de tester la doctrine d'utilisation de cet axe d'analyse, il est préconisé d'en expérimenter l'usage dans deux ou trois départements relevant de régions différentes.

Recommandation n°11 : Charger le SG-CIV de définir, à la demande du SGG et en lien avec l'AIFE, les conditions de l'expérimentation puis du développement de l'utilisation de l'axe ministériel 2 pour identifier et caractériser le degré d'implication des crédits d'intervention contribuant de façon positive ou remarquable à la politique de la ville.

[35] Il est à noter que l'utilisation de cet axe ministériel pour la politique de la ville n'interdit pas son utilisation pour caractériser d'autres politiques. La seule incompatibilité identifiée serait celle d'une double indexation des mêmes crédits.

<u>Proposition de la mission :</u> Utilisation de l'axe ministériel 2
(Exemple de l'instruction du PAS et de sa saisie dans CHORUS à la DRJSCS Bourgogne*)



1. Instruction

⇩

Dossier PAS n°X

<u>Impact positif politique de la ville</u>

2. Saisie dans Chorus formulaire

⇩

Ecran CHORUS
Dossier PAS n°X

<u>Centre de coût :</u> …

<u>Axe ministériel 2 :</u> impact positif politique de la ville

<u>Numéro Présage :</u> …

3. Création des engagements juridiques, validation des subventions et certification du service fait par le centre de service partagé

* *cf. § 2.1.3.1.1*

3.3.1.2. Utilisation des axes d'analyse : l'axe de localisation interministérielle

L'axe de localisation interministérielle est l'axe d'identification du territoire d'allocation des crédits. Il offre le choix entre les niveaux national, régional, départemental et communal mais n'est en revanche pas conçu pour saisir une maille de taille infra communale.

La mission a constaté que cet axe obligatoire est le plus souvent renseigné par le code de la région, voire de la France entière. La mission propose donc que cet axe soit, sauf impossibilité, renseigné au niveau communal (code INSEE). La saisie de la commune d'allocation permettrait une avancée certaine sur le chemin d'une meilleure connaissance de la ventilation des crédits dans le cadre de la politique de la ville même si cet axe ne permet pas d'identifier le quartier.

Recommandation n°12 : Charger le SG-CIV et le ministère de l'intérieur, à la demande du SGG, de préconiser de saisir le code INSEE de la commune, sauf impossibilité, et d'élaborer une doctrine d'emploi interministérielle.

3.3.1.3. Utilisation des axes d'analyse : l'axe de localisation ministérielle

La mission a également étudié la possibilité d'utiliser l'axe d'analyse localisation ministérielle, dont l'utilisation actuelle reste très limitée. Cet axe géographique permet à chaque responsable de programme de localiser ses crédits suivant un référentiel propre (zone, bassin, établissement, réseau…) Son utilisation permettrait d'enrichir les analyses sur l'application territoriale des politiques publiques et notamment la politique de la ville.

Recommandation n°13 : Charger le SG-CIV, à la demande du SGG, de recommander aux responsables de programmes l'utilisation, lorsque pertinente, de l'axe de localisation ministérielle suivant la cartographie la plus adaptée, de façon à enrichir les analyses sur l'application territoriale des politiques publiques.

3.3.1.4. Enrichir les tableaux de bord départementaux grâce à l'utilisation des axes d'analyse

L'utilisation de l'axe ministériel 2, de l'axe de localisation interministérielle (sauf impossibilité) et, le cas échéant, de l'axe de localisation ministérielle permettra, à partir d'extractions CHORUS, d'enrichir les tableaux de bord départementaux préconisés par la mission de données budgétaires et comptables croisées avec des critères de localisation géographique, sur la base d'appréciations qualitatives des contributions à la politique de la ville *(cf. recommandation 9*).

En effet, le représentant de l'État dans le département pourra par exemple faire, à partir de l'infocentre CHORUS, une requête pour connaître l'ensemble des crédits d'intervention ayant eu dans son département un impact « positif » ou « remarquable » sur la politique de la ville, localiser ces crédits au niveau de la commune et, le cas échéant, d'un référentiel géographique propre au ministère concerné (restitution INF-DEP-47 sur les axes ministériel 2, de localisation interministérielle et de localisation ministérielle, *cf. annexe IX*).

Cette restitution permettra une appréciation qualitative des contributions à la politique de la ville, sur la base de l'estimation de leur impact sur cette dernière.

3.3.2. Les autres systèmes d'information

3.3.2.1. Valoriser les informations disponibles au travers des systèmes d'information des opérateurs

Les opérateurs de l'État que sont l'ACSé, Pôle Emploi, le CNDS mais aussi les missions locales, les GIP emploi ou encore les CAF, jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre de la politique de la ville.

Or, l'ACSé avec GIS-PRO, le CNDS avec ORASSAMIS et Pôle Emploi avec AURORE et AUDE disposent à l'heure actuelle de systèmes d'information intégrant des dispositifs de suivi analytique territorialisé élaborés (*cf. annexe IX*), et la mission a pu constater lors de ses déplacements que les opérateurs « locaux » mettent souvent au point leurs propres systèmes d'information territorialisée.

Sans que la mission n'ait pu investiguer plus avant les conditions d'un déversement potentiel entre les systèmes de ces différents opérateurs et ceux de l'État (CHORUS, SI-RH et applications ministérielles métier), notamment les possibilités de normalisation des données saisies, il lui apparaît indispensable que la voie d'échanges plus nombreux entre eux, voire si possible à terme d'un rapprochement, soit explorée.

Les contrats d'objectifs et de moyens désormais signés de manière pluriannuelle par l'État avec chacun de ces opérateurs pourraient constituer le cadre dans lequel seraient inscrites les conditions des échanges futurs d'informations.

Recommandation n°14 : Faire conduire au SG-CIV une étude sur les systèmes d'information des opérateurs et notamment sur les potentialités de déversement à moyen et à long terme entre les différents systèmes afin d'améliorer l'échange et le partage d'informations relatives à la politique de la ville.

Par ailleurs, au-delà du déversement automatique d'informations entre systèmes d'information, il semble nécessaire à la mission que soit conduite une réflexion plus large :

- d'une part, sur la transmission régulière par les opérateurs vers le SG-CIV d'informations utiles à la coordination de la politique de la ville (par exemple les analyses mensuelles de la direction générale de Pôle Emploi à partir des remontées d'activité des agences), ainsi que sur les retours d'informations du SG-CIV vers les opérateurs ;

- d'autre part, sur la possibilité pour les préfets de demander de manière régulière des restitutions localisées sur le versement des aides individuelles, dont la plus grande partie est versée actuellement par des opérateurs (l'ACSé, Pôle Emploi mais également l'Agence de services et de paiement).

Recommandation n°15 : Demander au SG-CIV de conduire une réflexion sur les conditions d'un échange régulier de données (hors systèmes d'information) avec les opérateurs de l'État ainsi que sur celles de la transmission localisée d'informations des opérateurs vers les représentants de l'État en faisant la demande.

3.3.2.2. Anticiper le déploiement du futur SI-PAYE

L'application paie actuellement utilisée date de plusieurs décennies et ne permet aucune utilisation connexe. En revanche, le futur SI-PAYE dont le déploiement est envisagé (au plus tôt) à l'horizon 2014 devrait pouvoir supporter des requêtes concernant différentes caractéristiques d'emploi des agents, et donc potentiellement des requêtes concernant les agents participant à la politique de la ville – à condition que le besoin en ait été exprimé en amont. Ceci requerra toutefois une homogénéisation minimale de la structure des SI-RH ministériels ce qui, au regard des informations transmises à la mission, ne devrait pas être effectif avant 2017.

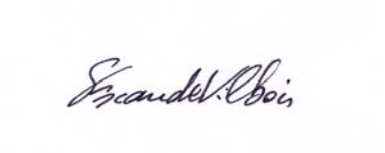
Recommandation n°16 : Anticiper en lien avec l'ONP, le déploiement du futur SI-PAYE afin que des requêtes utiles aux pilotes de la politique de la ville soient possibles dès sa mise en œuvre.

Tableau des recommandations

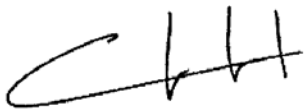
N°	Recommandation	Autorité responsable	Autres acteurs impliqués dans la mise en œuvre	Échéance
-	Adopter une vision nouvelle de l'identification des moyens de la politique de la ville qui dépasse l'opposition entre approche par territoires et approche par populations	Premier ministre (CIV)	-	Prochaine réunion du CIV
1	Distinguer, à partir d'une analyse fine des besoins des acteurs, le niveau national et le niveau local dans l'identification et la mesure des moyens consacrés à la politique de la ville	Premier ministre (CIV)	-	Prochaine réunion du CIV
2	Charger le SG-CIV de proposer une nouvelle typologie des différentes catégories de moyens de l'action publique contribuant à la politique de la ville	Premier ministre (CIV)	-	Prochaine réunion du CIV
3	Agir, au niveau du SGG, pour la mise en place de calendriers coordonnés de programmation des moyens de l'ensemble des programmes concourant à la politique de la ville	SGG	Responsables de programme	1er semestre 2013
4	Harmoniser, sous l'égide du SG-CIV, les calendriers, les circuits de programmation et les modalités de suivi des BOP concourant, au niveau local, à la politique de la ville	SG-CIV	Responsables de programme	1er semestre 2013
5	Recentrer le document de politique transversale relatif à la politique de la ville sur le programme 147 et les mesures dédiées des programmes autres que le 147	SG-CIV et Direction du budget	Correspondants DPT du SG-CIV	Préparation DPT 2013
6	Pour les programmes figurant ou appeler à figurer dans le DPT, donner instruction aux responsables de programmes d'apporter une attention particulière à la fiabilité de leur contribution	SG-CIV	Correspondants DPT du SG-CIV	Préparation DPT 2013
7	De manière à permettre des comparaisons pertinentes, reconstituer les valorisations financières d'un DPT rénové pour les trois dernières années	SG-CIV et Direction du budget	Correspondants DPT du SG-CIV	Préparation DPT 2013
8	Coordonner les moyens dédiés et non dédiés de la politique de la ville à l'aide d'un « document régional de programmation et de pilotage », portant sur un ensemble de BOP et d'UO défini par les responsables locaux suivant les priorités régionales	SG-CIV	Préfets de région	1er semestre 2013

9	Enrichir, pour les UO déterminées localement comme prioritaires, les tableaux de bord départementaux à partir d'extractions des données budgétaires et comptables croisées avec des critères de localisation géographique, sur la base d'appréciations qualitatives des contributions à la politique de la ville	Préfets délégués à l'égalité des chances Sous-préfets ville Directeurs départementaux de la cohésion sociale	-	1er semestre 2013
10	Accompagner les instructions relatives d'une part aux modalités nouvelles de préparation du DPT et d'autre part à la confection des outils régionaux et départementaux, du rappel de l'impossibilité d'agréger au niveau national les informations issues des instruments locaux	SG-CIV	-	Préparation DPT 2013
11	Charger le SG-CIV de définir, à la demande du SGG et en lien avec l'AIFE, les conditions de l'expérimentation puis du développement de l'utilisation de l'axe ministériel 2 pour identifier et caractériser le degré d'implication des crédits d'intervention contribuant de façon positive ou remarquable à la politique de la ville	SGG / SG-CIV /AIFE	-	4e trimestre 2012
12	Charger le SG-CIV et le ministère de l'Intérieur, à la demande du SGG, de préconiser de saisir le code INSEE de la commune, sauf impossibilité, et d'élaborer une doctrine d'emploi interministérielle	SGG / SG-CIV / ministère de l'Intérieur	-	4e trimestre 2012
13	Charger le SG-CIV, à la demande du SGG, de recommander aux responsables de programmes l'utilisation, lorsque pertinente, de l'axe de localisation ministérielle suivant la cartographie la plus adaptée, de façon à enrichir les analyses sur l'application territoriale des politiques publiques	SGG / SG-CIV	Responsables de programme	4e trimestre 2012
14	Faire conduire au SG-CIV une étude sur les systèmes d'information des opérateurs et notamment sur les potentialités de déversement à moyen et à long terme entre les différents systèmes afin d'améliorer l'échange et le partage d'informations relatives à la politique de la ville	SG-CIV	Opérateurs	3e trimestre 2012
15	Demander au SG-CIV de conduire une réflexion sur les conditions d'un échange régulier de données (hors systèmes d'information) avec les opérateurs de l'État ainsi que sur celles de la transmission localisée d'informations des opérateurs vers les représentants de l'État en faisant la demande	SG-CIV	Opérateurs	3e trimestre 2012
16	Anticiper en lien avec l'ONP, le déploiement du futur SI-PAYE afin que des requêtes utiles aux pilotes de la politique de la ville soient possibles dès sa mise en œuvre	SG-CIV / ONP	-	4e trimestre 2012

A Paris, le 19 juin 2012

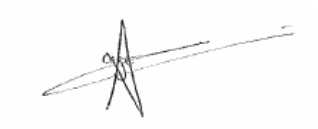


Sylvie ESCANDE-VILBOIS



Claude SARDAIS

Stéphane PAUL



Agathe CAGÉ

Bernard VERRIER

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I	LETTRE DE MISSION
ANNEXE II	LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES
ANNEXE III	NOTE DE CADRAGE DE LA MISSION
ANNEXE IV	LISTE DES SIGLES, ABREVIATIONS, ACRONYMES
ANNEXE V	TABLEAUX SYNTHÉTIQUES DES VOLETS SÉCURITÉ, ÉDUCATION ET EMPLOI DU DPT VILLE 2012
ANNEXE VI	MODALITÉS D'ÉLABORATION DES CONTRIBUTIONS DES PROGRAMMES 152 ET 176 (VOLET SÉCURITÉ), 139, 140, 141 ET 230 (VOLET ÉDUCATION) ET 102, 103 ET 134 (VOLET EMPLOI) AU DPT VILLE
ANNEXE VII	PILOTAGE TERRITORIAL DE LA POLITIQUE DE LA VILLE : LE POINT DE VUE DES ACTEURS
ANNEXE VIII	CAROTTAGES : « PARCOURS ANIMATION SPORT » (PROGRAMME 219) ET « RÉSEAU D'ÉCOUTE, D'APPUI ET D'ACCOMPAGNEMENT DES PARENTS » (PROGRAMME 106)
ANNEXE IX	SYSTÈMES D'INFORMATION ET TERRITORIALISATION

ANNEXE I

Lettre de mission

Annexe I

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTERE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION

MINISTERE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

MINISTERE DE LA VILLE

Paris, le 18 JUIL. 2011

Le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration

La ministre du Budget, des Comptes publics et de la réforme de l'Etat

Le ministre de la Ville

à

Monsieur le Chef de service de l'inspection générale de l'administration

Monsieur le Chef de service de l'inspection générale des finances

Monsieur le Chef de service de l'inspection générale des affaires sociales

Objet : Demande de mission sur l'identification des moyens de droit commun mobilisés dans le cadre de la politique de la ville

La politique spécifique menée par l'État en faveur des quartiers urbains défavorisés est financée par des crédits spécifiques rassemblés au sein du programme 147 « Politique de la ville et Grand Paris » et gérés, pour une large part, par l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé).

Cependant la politique de la ville ne peut trouver sa pleine efficacité qu'en intervenant en complément de la mobilisation pleine et entière de crédits de droit commun, c'est-à-dire des moyens affectés au bénéfice des quartiers par les différents ministères dans leurs champs de compétence respectifs. Ces moyens de droit commun recouvrent à la fois des dispositifs mis en œuvre sur l'ensemble du territoire national, y compris sur les quartiers de la politique de la ville (avec parfois un effort supplémentaire sur ces territoires), mais ils incluent aussi des dispositifs déployés spécifiquement sur ces quartiers par les ministères concernés (c'est le cas par exemple du contrat d'autonomie pour le ministère du travail, de l'emploi et de la santé, ou des maisons de justice et du droit pour le ministère de la justice et des libertés).

Hôtel de Broglie – 35, rue Saint-Dominique – 75007 PARIS
Tél : 01 42 75 80 00
Adresse postale : 127, rue de Grenelle – 75007 PARIS

Annexe I

Afin d'accroître, d'organiser efficacement et d'évaluer l'impact de la mobilisation des politiques de droit commun sur la situation des quartiers de la politique de la ville, il est nécessaire d'être en mesure de recenser les dispositifs déployés au bénéfice des quartiers prioritaires dans le cadre de ces politiques et de déterminer précisément les crédits correspondants. Ce préalable, dont l'importance a été réaffirmée par le comité interministériel des villes du 18 février 2011, est indispensable pour fixer des objectifs quantitatifs de mobilisation des moyens publics et de vérifier l'atteinte de ceux-ci.

Le document de politique transversale (DPT) « Ville » procède à cette identification pour chacun des programmes budgétaires participant à la politique de la ville. Cet exercice mené chaque année, demeure imprécis. En effet, le chiffrage de la participation de chaque ministère à la politique de la ville est établi selon des méthodes variées et ne reflète souvent pas la réalité des crédits réellement affectés aux quartiers (certains calculs reposent uniquement sur la proratisation des moyens affectés aux programmes concernés en fonction du poids démographique des quartiers prioritaires). Ce constat, dressé dans plusieurs rapports publics, s'expliquerait, selon les cas, par une culture insuffisante de la politique de la ville, par l'inadaptation des systèmes d'information qui ne permettent pas toujours la territorialisation des crédits ou par la complexité de la géographie prioritaire qui accroît la difficulté de l'exercice. A cet égard, le Comité interministériel des villes (CIV) du 18 février a décidé de lancer une expérimentation de contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) dans 33 quartiers. Cette expérimentation porte sur la mobilisation des crédits de droit commun mais aussi sur l'évaluation et le suivi des engagements de l'ensemble des cocontractants.

Il apparaît donc important de créer les conditions d'un recensement rigoureux des moyens alloués par l'État aux quartiers prioritaires afin d'améliorer la lisibilité et l'efficacité de la politique de la ville, et d'en faciliter l'évaluation.

Pour cette raison, le comité interministériel des villes réuni sous la présidence du Premier Ministre le 18 février 2011 a décidé de confier à l'inspection générale de l'administration, à l'inspection générale des finances et à l'inspection générale des affaires sociales une mission, concernant la mobilisation du droit commun dans le cadre de la politique de la ville. Cette mission aura pour objet de :

1. définir et expliciter les politiques et moyens de droit commun en élaborant le cas échéant une typologie qui pourra servir de base au travail d'identification de ces moyens (droit commun de « base », droit commun correspondant à un effort supplémentaire, droit commun sous la forme de dispositifs spécifiques) ;

2. tirer les conclusions des analyses déjà menées sur les raisons de l'imprécision du recensement des crédits de droit commun dans le cadre de la politique de la ville. Il s'agira notamment, mais pas seulement, d'évaluer les capacités des systèmes d'information ministériels à rendre compte de la territorialisation des crédits alloués ;

3. en s'appuyant sur ces analyses, proposer et tester des modes d'organisation et de travail (adaptation des systèmes d'information notamment) permettant aux différents ministères de chiffrer plus rigoureusement les moyens qu'ils consacrent spécifiquement aux quartiers de la politique de la ville afin de mieux calibrer ces moyens en fonction des besoins identifiés sur ces territoires en permettant notamment aux préfets de mieux piloter ces crédits.

La mission ne concernera que le droit commun de l'État et non celui des collectivités territoriales. Par ailleurs, concernant les volets 2 et 3 de la mission, les investigations et réflexions devront cibler les ministères chargés de l'Intérieur, de l'Education nationale, du Travail, de l'Emploi, de la Santé, des Sports, du Logement, de la Justice et de la Culture.

Nous souhaiterions que le rapport de la mission nous soit remis le 15 septembre 2011. D'ici là, un rapport intermédiaire, orienté sur les trois priorités de la politique de la ville que sont l'emploi, l'éducation et la sécurité, pourrait nous être remis le 30 juin 2011. Vous disposerez du concours du secrétariat général du comité interministériel des villes pour toute information utile concernant le contenu de la mission.

Claude GUÉANT

Valérie PÉCRESSE

Maurice LEROY

ANNEXE II

Liste des personnes rencontrées

Annexe II

Cabinet du ministre de la Ville
Mme Marion BAZAILLE, conseillère
Mme Mélanie SANSON, conseillère
Mme Luce VIDAL, conseillère

Secrétariat général du gouvernement (SGG)
M. Jérôme FILIPPINI, directeur, adjoint au secrétaire général du Gouvernement
Mme Patricia AMARGER, chargée de mission
Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC)
M. Gilles MIRIEU DE LABARRE, directeur adjoint, chef du service performance et maîtrise des risques

Secrétariat général du Comité interministériel à la ville (SG-CIV)
M. Hervé MASUREL, secrétaire général du Comité interministériel à la ville
M. Anthony BRIANT, chargé de la sous-direction des études économiques, de l'évaluation et de la prospective
M. Guillaume de CHANLAIRE, chargé de la sous-direction interministérialité et opérateurs
Mme Marine COURTOIS, responsable du service administratif et financier
Mme Corinne CHEVALIER
M. Pascal FLORENTIN
M. Grégory VALOT

Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS)
Mme Bernadette MALGORN, présidente

Comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD)
M. Didier CHABROL, secrétaire général du CIPD
M. Daniel MERIGNARGUES, chargé de mission, en charge du FIPD

Ministère de la Justice et des Libertés
M. Didier LESCHI, chef du service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes

Ministère de l'Intérieur, des Collectivités territoriales, de l'Outre-mer et de l'Immigration

Direction générale de la police nationale (DGPN)
Commandant Françoise GOUIN, pôle judiciaire-prévention et partenariat, cabinet du DGPN
Direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN)
M. François PERSEVAL, chef de la mission pilotage de la performance, sous-direction des finances et de la performance,

Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)
Général Hervé RENAUD, directeur adjoint des opérations et de l'emploi, direction des opérations et de l'emploi
Lieutenant-colonel Jean-Michel BIGOT, chef de la section prévention-partenariat, direction des opérations et de l'emploi

Commandant Rémy NOLLET, chef de la section synthèse et prospective, bureau en charge planification, de la programmation et de la préparation du budget, sous-direction des affaires financières, direction des soutiens et des finances
Chef d'escadron Romuald DE LA CRUZ, bureau du contrôle de gestion de l'évaluation de la performance, mission pilotage et performance
Lieutenant-colonel Grégory VINOT, bureau du contrôle de gestion de l'évaluation de la performance, mission pilotage et performance

Direction générale des collectivités locales (DGCL)
M. Eric JALON, directeur général des collectivités locales
M. David PHILOT, sous-directeur des finances locales et de l'action économique
M. David COCHU, adjoint au chef du bureau des concours financiers de l'État, sous-direction des finances locales et de l'action économique
M. Olivier LAIGNEAU, bureau de la domanialité, de l'urbanisme, de la voirie et de l'habitat, en charge de l'urbanisme, sous-direction des compétences et des institutions locales

Direction des moyens et de l'administration territoriale (DMAT)
M. François LALANNE, chef du bureau de l'action et interministérielle de l'État, sous-direction de l'administration territoriale
Mme Julie GARREC, chargée de mission Europe, bureau de l'action interministérielle de l'État

Mission CHORUS, direction de l'évaluation, des performances et des affaires immobilières (DEPAFI)
M. Olivier DAUVE, chef de la mission
Mme Juliette TRIGNAT adjointe au chef de la mission
Mme Auréliane LEMAITRE

Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS)
M. François TURCAT, chef du bureau du développement du commerce et de l'artisanat

Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé

Direction de l'animation, de la recherche, des études et de statistique (DARES)
M. Antoine MAGNIER, directeur
Mme Christel COLIN, sous-directrice du suivi et de l'évaluation des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle

Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)
Mme Gabrielle HOPPÉ, sous-directrice insertion et cohésion sociale
Mme Anne-Marie COURAGE, chef de la mission insertion des jeunes

Ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et de la Vie associative

Direction des affaires financières
M. Frédéric GUIN, directeur des affaires financières
M. Thierry BERGEONNEAU, sous-direction du budget de la mission « enseignement scolaire »
M. Rafic DOUARA, bureau du budget de la mission « enseignement scolaire »
Mme Dominique PACHOT, chef du bureau du budget de la mission « enseignement scolaire »

Direction générale à l'enseignement scolaire (DGESCO)
M. Guy WAÏSS, chef de service du budget, de la performance et des établissements, adjoint au directeur général
M. Patrick PAURICHE, sous-directeur de la gestion des programmes budgétaires
M. Roger VRAND, sous-directeur de la vie scolaire, des établissements et des actions socio-éducatives
M. Jean-François BOURDON, chef du bureau de la politique d'éducation prioritaire et des dispositifs d'accompagnement
Mme Frédérique CHARBONNIERAS, chargée des réseaux de réussite scolaire, bureau de la politique d'éducation prioritaire et des dispositifs d'accompagnement
M. Erwan COUBRUN, chef du bureau de la synthèse budgétaire, des études et du contrôle de gestion

Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP)
M. Michel QUÉRÉ, directeur de l'évaluation, de la prospective et de la performance
M. Cédric AFSA, sous-directeur des synthèses
M. Michel BLANCHÉ, sous-directeur des évaluations et de la performance scolaire
Mme Pierrette BRIANT, chef de bureau des études statistiques sur les personnels (sous-direction des synthèses)
Mme Sylvie LE LAIDIER, chef du bureau des études statistiques sur les élèves (sous-direction des évaluations et de la performance scolaire)

Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire

Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR)
M. Olivier ANNE (PRESAGE)
Mme Florence CLERMONT-BROUILLET, conseillère de l'équipe Développement Régional et Politiques Européennes
Mme Céline MOYON (CPER)
Mme Frédérique SOBELLA (CPER)

Ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État

Secrétariat général
M. Jean-François BELFAIS, directeur de Projet adjoint au RPROG 134, Affaires financières et immobilières

Direction du budget
M. Ronan BOILLOT, chef du bureau de la maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information interministériels
Mme Florence GODART, adjointe au chef de bureau 4B logement, ville et territoires
Mme Marion OESCHLI, chef de bureau 4B logement, ville et territoires

Agence pour l'informatique financière de l'État
Mme Régine DIYANI, directrice
M. Stéphane THEVENET

Opérateur national de paye (ONP)
Mme Sophie MAHIEUX, directrice
M. Jean-Baptiste POTEAU, chef du département des systèmes d'information

Mme Caroline ROY, conseillère pour les questions de politique opérationnelle

Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé)
M. François ADAM, directeur général adjoint

Pôle Emploi, direction générale
Mme Dominique VERNAUDON-PRAT, directrice du programme diversité, en charge de la politique de la ville
Mme Valérie MASSART, chargée de mission, programme diversité
Mme Frédérique QUESNEL, direction maîtrise d'ouvrage et données de pilotage

Inspection générale de l'administration
M Marc Le Dorh, chargé de mission à l'inspection générale de l'administration

Inspection générale des affaires sociales
Mme Fadela AMARA, inspectrice générale des affaires sociales

Inspection générale des finances
M. Francis IDRAC, inspecteur général des finances
Mme Danièle LAJOUMARD, inspectrice générale des finances

Secrétariat général aux affaires régionales d'Île-de-France
Mme Chantal MAUCHET, SGAR adjoint
M. Jean TORTOSA, chargé de mission politique de la ville

Département de l'Essonne

Préfecture
M. Michel FUZEAU, préfet de l'Essonne
M. Pierre LAMBERT, préfet délégué à l'égalité des chances
Mme Maria CHOUCHANA
Mme Nadia TABITI, chargée de mission auprès du préfet à l'égalité des chances
Mme Nadia AMIRI, déléguée du préfet
Mme Amélie TURET, déléguée du préfet
Mme Corinne ESCOBAR, déléguée du préfet

Tribunal de grande instance d'Évry
Mme Marie-Suzanne LE QUEAU, procureur de la République

Direction des services académiques
M. Christian WASSENBERG, directeur académique des services de l'éducation nationale
Mme Emilie NOUBADJI, directrice adjointe

DDSP
M. Fabrice BLUM, adjoint au directeur départemental de la sécurité publique
M. Fabrice CATILLON, cellule communication, état-major DDSP
Mme Florence MAZEYRAT, commissaire de Corbeil-Essonnes
M. Thierry MATHE, chef district et commissaire central (CSP Juvisy/Orge)

DDCS

M. Gaël LE BOURGEOIS, adjoint au directeur départemental de la cohésion sociale, directeur par intérim
DDFIP
Mme Annick DUMONT, directrice départementale des finances publiques
M. Jacques MARZIN

UT DIRECCTE
Mme Martine JEGOUZEAU, directrice
Mme RIBREAU, chargée de mission
Mme HALIT, chargée de mission

Pôle Emploi
Mme Danièle CARROUGET, directrice territoriale
Mme Nathalie LEMAITRE, chef Pôle Emploi sur le secteur d'Évry
Mme Corine MAREY, directrice de l'agence Pôle Emploi de Grigny

Ville de Corbeil-Essonnes
M. Eric DESRUES, directeur de la cohésion sociale
M. Nassim SAFA, chef de projet CUCS
M. Djamal CHERAD, directeur de la Mission intercommunale vers l'emploi (MIVE)
M. Eric PETTINELLA, responsable de secteur MIVE et PLIE, MIVE

Ville d'Évry
M. Bernard LE BEC, directeur général adjoint solidarité et innovations sociales mairie d'Évry
M. Yannick LEMEUR, directeur général du Relais formation emploi (RFE)
M. Jean-Baptiste HORVAT, responsable du PLIE
M. P LEBEGUE, directeur adjoint de la mission locale
Mme Catherine ALBERTINI, responsable budgétaire

GIP Grigny-Viry
M. Jean-Sébastien CARAGE, directeur

EPIDe
M. François CHRISTMANN, chargé du recrutement EPIDe Brétigny

École de la deuxième chance
M. Dominique DUJARDIN, directeur de l'E2C Essonne, vice-président du Réseau E2C France
M. Manuel GONZALEZ, responsable pédagogique E2C Essonne

Département de Côte-d'Or

Préfecture
M. Pascal MAILHOS, préfet de la région Bourgogne, préfet de la Côte-d'Or
M. Julien MARION, secrétaire général

Tribunal de grande instance de Dijon
M. Eric LALLEMENT, Procureur de la République

Rectorat
M. Vincent LORIUS, directeur de cabinet

DDSP
M. François PERRAULT, Directeur départemental de la sécurité publique

DRJSCS
M. Saïd BENNIS, adjoint au responsable du pôle Cohésion sociale, jeunesse, vie associative
M. Thierry MARCILLY, pôle formations, certifications, professions, emploi, concours
M. Daniel ROUGEOT, pôle ressources humaines et administration générale
M. Frédéric SCHULER, pôle politiques sportives
M. Julien TRAINIER-LAGARRIGUE, responsable du centre de ressources
M. Bernard TROUILLER, pôle cohésion sociale, jeunesse, vie associative

DDCS
M. François BORDAS, directeur départemental de la cohésion sociale
M. Bernard FRESLIER, chef de service Politique de Ville Cohésion territoriale
M. Jean-Baptiste PEYRAT, délégué du préfet

DDFIP
Mme Gisèle RECOR, administratrice générale des finances publiques
M. Alain MAUCHAMP, contrôleur budgétaire, DRFIP

UT DIRECCTE
M. Régis BLATTER, directeur du travail (service développement du marché du travail)
Mme Clémentine NABALMA, chargée de mission politique de la ville

Pôle Emploi
M. Franco FEDERICI, Directeur départemental délégué de la Côte-d'Or
Mme Christiane GREDZINSKI, Directrice de l'Agence Toison d'Or

CAF
Mme Françoise BOURCIER
Mme Pascale STRULAT-BORDET
M. Jean-Michel LAUNAY, adjoint du cadre territorial Grand Dijon

Observatoire Politique de la Ville du Grand Dijon
M. Sylvain MICHEL

Département des Bouches-du-Rhône

Préfecture
M. Raphaël LE MEHAUTE, préfet délégué à l'égalité des chances
M. Mathieu ARFEUILLERE, cabinet du préfet délégué à l'égalité des chances
M. Frédéric LO FARO, cabinet du préfet délégué à l'égalité des chances
M. Bernard COUMES, délégué du préfet
M. Michel PEREGO, délégué du préfet
Mme Chantal TRUDELLE, directrice, direction des moyens et du patrimoine immobilier
Équipe de la plate-forme CHORUS (CSP)

Rectorat et Inspection d'académie
M. Eric BRUNDU, responsable mission insertion du rectorat
Mme Maryse BUISSON, chargée de mission à l'inspection d'académie
M. Daniel PASSAT, directeur académique adjoint

DDSP
M. Pascal LALLE, directeur départemental de la sécurité publique
Commandant BARRAL, chef du bureau prévention partenariat et prévention

Major BINET, chef de l'unité de prévention urbaine
Major BRUNETTI, chef de l'unité de sécurisation et littoral
Brigadier COSTE bureau prévention partenariat et communication
Brigadier QUEFFURES
Cne VIDAL, chef du Cat 3 ardt,
Cne Aubriot, commissariat du 10e ardt

DRJSCS
M. Jacques CARTIAUX, directeur régional de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
M. FERRIER, Pôle jeunesse
M. Youri FILLOZ, inspecteur, Pôle Professions Formations
M. François KERMARC, correspondant emploi

DDCS
Mme Marie-Françoise LECAILLON, directrice départementale de la cohésion sociale
Mme Ghislaine BONNEREAU, service politique de la ville
Mme Muriel BRUNIER, adjoint au chef du service de la politique de la ville
Mme Brigitte FASSANARO, hébergement
M. Alain GUERRIER, service jeunesse association sport
M. Dominique TROVATO
Mme Samira ZAIDAN, responsable du service famille enfance

DRFIP
Mme Anne PENELAUD, contrôleur financier régional

UT DIRECCTE
Mme Marie-Christine OUSSEDIK, directrice déléguée
M. Dominique BEX, animateur territorial sur Marseille

Pôle Emploi
M. Alain BOS, directeur territorial départemental
Mme Aude DAUCHEZ, directrice du Pôle emploi Belle de Mai
Mme Laurence GUILLAMAUD, responsable Pôle emploi de l'équipe « ressource insertion » du bassin de Marseille

GIP Politique de la ville
Mme Anne-Laure ARTIGE, responsable de la programmation CUCS
Mme Sylvie BICAS
M. Fabrice DARIETTO, chef de projet Vallée de l'Huveaume
Mme Isabelle LANGLOIS, coordonnateur sur le Grand centre ville
M. Jean-Jacques LEPORATI, Pôle évaluation étude, chefs de projet CUCS
M. Cédric MARAND, contrôleur de gestion
Mme Laurence ROUZAUD, directrice du GIP Politique de la ville

Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise (AGAM)
Mme Peggy ROUSSELOT-EMART, chargée d'étude référente sur les questions politique de la ville
Mme Marie-Madeleine BOASSO, assistante en charge de la comptabilité

Centre de ressources pour la politique de la ville
M. Mustapha BERRA, directeur

ANNEXE III

Note de cadrage de la mission

Note de cadrage de la mission confiée à l'IGA, à l'IGF et à l'IGAS relative à l'identification des moyens de droit commun mobilisés dans le cadre de la politique de la ville

Par une lettre du 18 juillet 2011 adressée aux chefs de l'inspection générale de l'administration, de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires sociales, le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, la ministre du Budget, des Comptes publics et de la réforme de l'État et le ministre de la Ville ont demandé qu'une mission soit effectuée sur l'identification des moyens de droit commun mobilisés dans le cadre de la politique de la ville. Cette saisine fait suite à une décision du comité interministériel des villes réuni sous la présidence du Premier ministre le 18 février 2011.

La mission a été confiée à Sylvie Escande-Vilbois et Agathe Cagé (IGA), à Claude Sardais (IGF) et à Stéphane Paul et Bernard Verrier (IGAS).

La mission a été constituée en septembre 2011. Au regard de diverses contraintes et compte tenu surtout du prolongement d'une mission consacrée aux travaux préparatoires à la mise en œuvre d'une deuxième phase du programme national de rénovation urbaine, les ministres ont décidé du report du lancement de la présente mission au début de l'année 2012. Lors d'une réunion organisée par le cabinet du ministre de la Ville le 23 janvier 2012, la date de remise du rapport a été fixée à la mi-avril 2012, un point d'étape étant prévu en mars.

1.1. Le contexte

Si la mise en œuvre par l'État de la politique de la ville est assurée par des moyens spécifiques contenus dans le programme 147 « politique de la ville et Grand Paris », ceux-ci viennent s'ajouter à une « base » constituée par les moyens « ordinaires » de l'action publique, quel que soit le lieu où elle s'exerce, et qui sont dits « de droit commun ».

Dès lors que la politique de la ville s'incarne dans des quartiers ciblés, l'identification des moyens de droit commun qui sont mobilisés dans les aires géographiques concernées suppose qu'on soit en mesure de déterminer, pour chaque programme concerné, les lieux où s'effectue la dépense de droit commun ; or, dès ce stade, plusieurs difficultés apparaissent :

– d'une part, la géographie de la politique de la ville est complexe puisque, d'un ministère à l'autre ou d'une politique à l'autre, les zones à privilégier ont des contours différents ;

– d'autre part, les quartiers visés sont le plus souvent infra-communaux, ce qui impose de travailler à une échelle inférieure à celle couramment utilisée par la statistique publique ;

– enfin, les moyens de droit commun incluent non seulement les crédits mais également les personnels et les matériels, ce qui soulève la question délicate des modalités de leur imputation aux zones de la politique de la ville.

Face à ces difficultés, pour de nombreux programmes, l'évaluation du montant des crédits de droit commun affectés dans les quartiers relevant de la politique de la ville s'opère par approximation, en utilisant des méthodes diverses, inégalement satisfaisantes.

Il s'ensuit que le document de politique transversale (DPT) « ville » (qui vise à identifier, pour chacun des programmes concernés, les moyens mobilisés au titre de la politique de la ville) se révèle très peu précis, comme l'ont montré de nombreux rapports. Cette absence de recensement rigoureux des moyens alloués par l'État aux quartiers prioritaires de la politique de la ville nuit à la lisibilité de cette politique.

Par ailleurs, la question de la mesure n'est pas la seule qui se pose. Il s'agit en effet, au-delà des questions de méthode, de s'interroger sur « la mobilisation » effective que traduit l'identification des moyens : dans les quartiers de la politique de la ville, le « droit commun » est-il strictement proportionnel à ce qu'il serait si l'on ne se situait pas dans un quartier spécifique (avec toute la difficulté de déterminer les critères de cette « proportionnalité ») ; ou bien est-il déjà supérieur à ce socle, les décideurs mobilisant plus leurs moyens ordinaires en raison de leur connaissance des difficultés rencontrées dans ces quartiers (ce qui conduirait à identifier une sorte d'étage intermédiaire entre le droit commun de base et les crédits totalement spécifiques) ; ou bien, au contraire, du fait de la mobilisation potentielle de crédits spécifiques, en tirent-ils prétexte pour moins mobiliser les moyens ordinaires, et ce de manière délibérée ou non, affichée ou non.

L'acuité de ces questions est renforcée par la mise en place de l'une des mesures décidées lors du comité interministériel des villes du 18 février 2011 : l'expérimentation dans 33 quartiers de contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) rénovés, sous la forme d'avenants[36] : la mobilisation obligatoire des moyens de droit commun de l'État et des collectivités territoriales est attendue comme la principale valeur ajoutée des CUCS expérimentaux.

C'est dans ce contexte que les ministres ont souhaité bénéficier de l'assistance, de l'expertise et des propositions des inspections générales missionnées.

1.2. Les éléments de problématique

1.2.1. Les attentes formulées dans la lettre de mission

La lettre de mission fait état de trois demandes qui doivent conduire la mission à :

– « définir et expliciter les politiques et moyens de droit commun en élaborant, le cas échéant, une typologie qui pourra servir de base au travail d'identification de ces moyens ». La lettre de mission cite une typologie possible : droit commun « de base », droit commun correspondant à un effort supplémentaire, droit commun sous la forme de dispositifs spécifiques ;

– « tirer les conclusions des analyses déjà menées sur les raisons de l'imprécision du recensement des crédits de droit commun dans le cadre de la politique de la ville ». La lettre de mission précise qu'il « s'agira notamment, mais pas seulement, d'évaluer les capacités des systèmes d'information ministériels à rendre compte de la territorialisation des crédits alloués » ;

– « proposer et tester des modes d'organisation et de travail » (notamment l'adaptation des systèmes d'information) susceptibles de permettre aux différents ministères « de chiffrer plus rigoureusement les moyens qu'ils consacrent spécifiquement aux quartiers de la politique de la ville » : il s'agit notamment de mieux calibrer les moyens en fonction des besoins identifiés dans les territoires concernés et d'aider les préfets à mieux piloter ces crédits.

1.2.2. Un objet circonscrit

La politique de la ville est une politique publique à la fois transversale (la plupart des domaines de l'action publique sont concernés) et territorialisée (il existe une géographie prioritaire). Elle est à la conjonction des politiques publiques s'adressant à des personnes et de celles se déclinant dans des territoires spécifiques ; elle est conçue comme partenariale, entre l'État, les collectivités territoriales, divers établissements publics et agences, …

Le champ des investigations, tel qu'il résulte notamment de l'analyse de la lettre de mission, est triplement circonscrit :

– il ne porte pas sur l'ensemble des moyens consacrés à la politique de la ville dès lors que sont exclus, d'une part, les moyens mobilisés par les collectivités territoriales (communes,

[36] Les CUCS, qui ont succédé en 2006 aux contrats de ville, constituent le pilier du déploiement dans les quartiers des actions de la politique de la ville.

intercommunalités, départements et régions) et, d'autre part, ceux des organismes de protection sociale (maladie, famille, retraite) ;

– la question de l'Outre mer n'est pas abordée, compte tenu de la spécificité des crédits et des circuits de financement ;

– en vue de la présentation d'un point d'étape, trois priorités sont précisément ciblées : l'emploi, l'éducation et la sécurité.

Par ailleurs, la commande ministérielle porte sur l'identification des différents dispositifs concourant à la politique de la ville et sur l'examen des processus de ventilation des moyens de droit commun qui y sont affectés. Ce faisant, la mission s'intéressera notamment aux questions d'articulation entre les nomenclatures de la LOLF et les organisations issues de la réforme de l'administration territoriale de l'État.

Si la mission examinera bien la pertinence, la fiabilité et l'efficience des informations contenues dans le DPT et des dispositifs retenus pour le compléter, l'évaluation de l'efficacité ou de l'efficience des dispositifs n'entre pas dans le champ de la mission, ni, *a fortiori*, l'évaluation du bien-fondé d'une politique de la ville.

Les attentes de la lettre de mission portent sur les moyens consacrés à la politique de la ville, qu'ils soient humains, matériels ou financiers ; la mission examinera donc l'ensemble des programmes concernés, y compris les « programmes supports ».

1.3. La METHODE

Des clarifications d'emblée nécessaires

Le champ des travaux de la mission

Au regard des éléments de problématique et d'appréciation déjà relevés, la mission détermine le champ de ses travaux de la manière suivante :

– si l'ensemble du DPT sera examiné, les trois priorités des CUCS expérimentaux feront l'objet d'investigations plus poussées : emploi, éducation, sécurité/citoyenneté ;

– sont exclus les moyens des caisses de sécurité sociale (assurance maladie, caisses d'allocations familiales) ainsi que la DSU (dotation fongible et non ciblée sur la politique de la ville). Par contre, la mission examinera en quoi la DDU et le dispositif d'exonérations fiscales ou sociales peuvent avoir un lien avec les moyens de droit commun mobilisés dans le cadre de la politique de la ville ;

– sont exclues du champ d'investigation de la mission les prestations individuelles universelles (RSA, CMU, ASSEDIC, APL, etc.). Ces prestations relèvent du droit commun individuel et n'entrent pas dans les dispositifs de la politique de la ville ;

– la mission s'intéressera à l'articulation entre les moyens de droit commun et les crédits du programme 147 ;

– la mission examinera particulièrement les systèmes d'information, les moyens de collecte t de traitement des informations.

Des concepts à clarifier d'emblée

Un travail de clarification est indispensable s'agissant des dénominations utilisées pour la politique de la ville, voire une interrogation sur la pertinence même des concepts. Que faut-il entendre par : droit commun, droit commun supplémentaire, droit commun sous forme de dispositifs spécifiques (cf. lettre de mission), moyens spécifiques de la politique de la ville ?

La démarche

Les entretiens

Au niveau national : les responsables des programmes concernés, des systèmes d'information et des services statistiques.

Les déplacements

La mission réalisera trois déplacements dans des quartiers couverts par des avenants expérimentaux aux CUCS : en Île-de-France l'Essonne (qui compte 3 CUCS expérimentaux : Grigny – la Grande Borne, Corbeil – Les Tarterêts, Évry – Les Pyramides), en Bourgogne qui ne connaît qu'un seul CUCS expérimental (à Dijon) en PACA (CUCS expérimental de Marseille).

Elle s'entretiendra en particulier avec les responsables des échelons régionaux et départementaux de l'État

Principaux objectifs des déplacements :

– constater l'organisation des services de l'État et leurs modes opératoires pour l'identification et l'allocation des moyens dont bénéficient les zones de la politique de la ville ;

– évaluer l'intérêt de la démarche des « CUCS expérimentaux » au regard de l'objectif d'une meilleure mobilisation des crédits de droit commun ;

– apprécier la pertinence des typologies retenues pour le déploiement des crédits (droit commun « de base », droit commun « effort supplémentaire », droit commun « spécifique ») ;

– recenser les systèmes d'information disponibles et leur capacité à favoriser l'identification des crédits de droit commun destinés aux quartiers de la politique de la ville ;

– examiner les modes de suivi des allocations de moyens financiers, matériels et humains (question de leur traçabilité).

Les travaux envisagés

– Détermination des responsabilités et description de la chaîne de décision dans chacun des départements visités.

– Recensement des systèmes de recueil et de traitement des informations, de leurs caractéristiques, de leurs possibilités et potentialités (pertinence, fiabilité, efficience des dispositifs en place) ; le cas échéant, propositions d'améliorations ou de mise en place de solutions alternatives.

– Tableaux de croisement des programmes LOLF : DPT ville / programme 147 / programmes ministériels.

– Analyse, par quartier visité, de la démarche des avenants expérimentaux aux CUCS, en vue de vérifier leur contribution à la mobilisation des moyens de droit commun.

Les pistes possibles

– Débats autour de la pertinence de la notion de droit commun et plus généralement d'une typologie d'identification des moyens dits de droit commun aux échelons central et local. Impact de la démarche « CUCS expérimentaux ».

– Organisation de la chaîne de décision pour l'allocation des moyens et déclinaison dans les systèmes d'information centraux et déconcentrés.

– Analyse des dispositifs de recueil de l'information via les systèmes d'information existants et de leur articulation avec la LOLF et la RéATE.

Annexe III

Éléments de documentation (les rapports, la bibliographie)

De nombreux documents sont à examiner, parmi lesquels (la liste n'étant pas exhaustive) :

– les textes législatifs et réglementaires relatifs à la politique de la ville ;

– les rapports parlementaires : sur la révision de la géographie prioritaire et la contractualisation de la politique de la ville (G. Hamel, député et P. André, sénateur – septembre 2009) ; sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés (F. Goulard et F. Pupponi, députés – octobre 2010) ; sur l'articulation entre les dispositifs de la politique de la ville et de l'éducation nationale dans les quartiers sensibles (Ph. Dallier et G. Longuet, sénateurs – novembre 2009) ;

– les rapports de la Cour des Comptes : les contrats aidés dans la politique de l'emploi (octobre 2011) ; enquête politique de la ville : l'emploi dans les quartiers prioritaires (exercices 2007 à 2010) ; enquête politique de la ville : orientations nationales (2011) ;

– les rapports des IG : l'accès à l'emploi des jeunes dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (A. Jeannet, L. Caillot, Y. Calvez – IGAS – juillet 2010) ; travaux de la mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance – la lutte contre l'absentéisme et le décrochage scolaire ; rapport IGAS/CGEDD/IGA/IGF relatif aux travaux préparatoires à la mise en œuvre d'une deuxième phase du programme national de rénovation urbaine (janvier 2012) ; les procédures financières de la mise en œuvre de la politique de la ville (IGF-IGA 02/2002) ; les missions locales (IGF n° 2010-M-019-02)

– les rapports effectués dans le cadre de la RGPP et consacrés à la politique de la ville et à l'audit de l'ACSé (G. Le Coz, N. Infante, Michel Legendre et Marguerite Moleux) ;

– le rapport 2011 de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles.

Calendrier prévisionnel

– Mission constituée en septembre 2011 et réactivée le 12 janvier 2012

– 1ère réunion avec le cabinet Ville le 23 janvier

– Note de cadrage finalisée : mi-février

– Entretiens et déplacements : février-mars

– Projet de rapport fin mars et rapport final mi-avril 2012.

ANNEXE IV

Liste des sigles, abréviations et acronymes

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

ACSé	agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
AI	association intermédiaire
AIFE	agence pour l'informatique financière de l'État
ANRU	agence nationale pour la rénovation urbaine
ASP	agence de services et de paiement
BOP	budget opérationnel de programme
CAF	caisse d'allocations familiales
CAR	comité d'action régional
CERFA	centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs
CIAP	comité interministériel d'audit des programmes
CIV	comité interministériel des villes
CIVIS	contrat d'insertion dans la vie sociale
CNDS	centre national de développement du sport
CPER	contrat de projets État - Région
CREPS	centre régional d'éducation populaire et de sport
CUCS	contrat urbain de cohésion sociale
CUI	contrat unique d'insertion
DDCS	direction/directeur départemental(e) de la cohésion sociale
DDI	direction départementale interministérielle
DDU	dotation de développement urbain
DGEFP	délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DIRECCTE	direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DIV	délégation interministérielle à la ville
DPT	document de politique transversale
DRJSCS	direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
DSU	dotation de solidarité urbaine
ÉCLAIR	écoles, collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite
EI	entreprise d'insertion
EPARECA	établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux
EPIDE	établissement public d'insertion de la défense
ETTI	entreprise de travail temporaire d'insertion
ETP	équivalent temps plein
FEDER	fonds européen de développement régional
FIPD	fonds interministériel de prévention de la délinquance
FISAC	fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce
GIP	groupement d'intérêt public
IGA	inspection générale de l'administration
IGAS	inspection générale des affaires sociales
IGF	inspection générale des finances
LOLF	loi organique relative aux lois de finances
MILDT	mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie
NACRE	nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise
ONP	opérateur national de paye
ONZUS	observatoire national des zones urbaines sensibles
OSE	organisation des services de l'État
PAP	projet annuel de performance

PAS	parcours animation sport
PIC	programme d'initiative communautaire
PNRU	programme national de rénovation urbaine
PASE	projet d'action stratégique de l'État
REAPP	réseau d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents
RéATE	réforme de l'administration territoriale de l'État
SG-CIV	secrétariat général du comité interministériel des villes
SI	système d'information
SIREN	système d'identification du répertoire des entreprises
SIRH	système d'information des ressources humaines
UO	unité opérationnelle
ZEP	zone d'éducation prioritaire
ZFU	zone franche urbaine
ZUS	zone urbaine sensible

ANNEXE V

Tableaux synthétiques des volets sécurité, éducation et emploi du DPT Ville 2012

Annexe V

SOMMAIRE

1. PRÉSENTATION DES TABLEAUX 88

1.1. Classification des modalités d'évaluation des apports budgétaires de l'Etat à la politique de la ville proposée dans le rapport Goulard-Pupponi 88

1.2. Typologie proposée par la direction du budget 88

1.3. Typologie proposée dans la lettre de mission 89

1.4. Typologie proposée par la mission 89

2. VOLET SÉCURITÉ 90

3. VOLET EMPLOI 92

4. VOLET ÉDUCATION 94

1. Présentation des tableaux

Les trois tableaux de cette annexe constituent un travail d'analyse mené par la mission à partir du rapport d'information sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés de MM. François Goulard et François Pupponi (Assemblée nationale, 2010) :

- le rapport Goulard-Pupponi classe en effet les modalités d'évaluation des apports budgétaires de l'État à la politique de la ville en trois catégories (*cf. 1.1.*) ;
- les deux députés ont par ailleurs procédé à l'audition des responsables de la direction du budget et présentent dans leur rapport une classification des crédits de la politique de la ville proposée par cette direction (*cf. 1.2.*).

Les colonnes 5 et 6 des tableaux de cette annexe constituent une grille de lecture du DPT Ville 2012 à partir, pour la première, de la classification des modalités d'évaluation des apports budgétaires de l'État proposée dans le rapport Goulard-Pupponi et, pour la seconde, de la typologie de classification des crédits de la politique de la ville proposée par la direction du budget.

La colonne 7 propose une grille de lecture du DPT Ville 2012 à partir de la typologie proposée dans la lettre de mission (*cf. 1.3. et annexe I*).

Aucune de ces trois typologies ne constituant une grille de lecture parfaitement adaptée à l'ensemble des moyens valorisés financièrement dans le DPT Ville – MM. François Goulard et François Pupponi notent d'ailleurs dans leur rapport « la difficulté de l'exercice, la direction du budget [semblant] elle-même hésiter à classer le contrat d'autonomie » entre deux catégories –, les cases barrées signifient que les actions et sous-actions concernées ne répondent à aucune des options proposées par la typologie en question.

Les colonnes 8 et 9 correspondent, enfin, à une relecture du DPT Ville 2012 à la lumière de la nouvelle approche de la politique de la ville proposée par la mission dans son rapport, la colonne 8 renvoyant au schéma local et la colonne 9 au schéma national (*cf. 1.4.*).

Les trois tableaux correspondent aux trois volets prioritaires que sont la sécurité (premier tableau), l'emploi (deuxième tableau) et l'éducation (troisième tableau).

1.1. Classification des modalités d'évaluation des apports budgétaires de l'État à la politique de la ville proposée dans le rapport Goulard-Pupponi

a. absence de précision d'éléments financiers permettant d'appréhender l'ampleur de la contribution

b. évaluation au prorata du poids des quartiers en difficulté des mesures de droit commun

c. mesures spécifiques aux quartiers prioritaires

1.2. Typologie proposée par la direction du budget

a. interventions de droit commun : dépenses attribuées automatiquement à leurs bénéficiaires et dont la logique et les modalités de répartition conduisent à constater que ceux-ci sont assez naturellement des habitants des quartiers prioritaires ou des acteurs de la politique de la ville

b. interventions de droit commun : dépenses discrétionnaires relevant de programmes portant des dispositifs spécifiques et dont les bénéficiaires sont en règle générale des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville

c. dispositifs spécifiques de la politique de la ville, dont les dépenses sont actuellement imputées soit sur le programme 147 “Politique de la ville”, soit sur d’autres programmes

1.3. Typologie proposée dans la lettre de mission

a. droit commun de base

b. droit commun correspondant à un effort supplémentaire

c. droit commun sous la forme de dispositifs spécifiques

1.4. Typologie proposée par la mission

1.4.1. Schéma local

a. socle des politiques publiques hors politique de la ville

b. sur mobilisation du socle

c. mesures dédiées politique de la ville par les programmes autres que le 147

d. programme 147 « Politique de la ville »

1.4.2. Schéma national

a. politiques publiques hors politique de la ville

b. politique publique « politique de la ville »

2. Volet sécurité

	Actions et sous-actions	CP PLF 2012 (en €)	Nature de la dépense	Typologie Goulard-Pupponi	Typologie Direction du budget	Typologie Lettre de mission	Typologie Mission	
							Schéma local	Schéma national
P 152 « Gendarmerie nationale »	**Action 1 Ordre et sécurité publics**	–						
	prévention de la délinquance dans les quartiers	-	T 2 et T 3	Mesures spécifiques aux quartiers prioritaires	Dispositifs spécifiques de la politique de la ville	Droit commun sous la forme de dispositifs spécifiques	Mesures dédiées PV par programme autre que 147	Politique publique « Politique de la ville »
	développement de la citoyenneté	-	T 2 et T 3					
	mesures visant à assurer l'ordre public au sein des quartiers et des ZUS	-	T 2 et T 3					
	Total adaptation du droit commun	47 289 648						
	Action 3 Mission de police judiciaire et concours à la justice	–	T 2 et T 3	Évaluation au prorata du poids des quartiers en difficulté des mesures de droit commun		Droit commun de base	Socle des politiques publiques hors PV	Politiques publiques hors politique de la ville
	Total droit commun de base	52 500 800						
	TOTAL	**99 790 448**						
P 176 « Police nationale »	**Action 2 Sécurité et paix publique**							
	centres de loisirs des jeunes vacances scolaires (15 semaines)	*3 548 507*	T 2 et T 3	Mesures spécifiques aux quartiers prioritaires	Dispositifs spécifiques de la politique de la ville	Droit commun sous forme de dispositifs spécifiques	Mesures dédiées PV par programme autre que 147	Politique publique « Politique de la ville »
	centres de loisirs des jeunes été	*1 113 232*	T 2 et T 3					
	opérations prévention été	*726 335*	T 2 et T 3					
	référents sécurité-école et correspondants police sécurité de l'école	*65 015 080*	T 2 et T 3					

Annexe V

Actions et sous-actions	CP PLF 2012 (en €)	Nature de la dépense	Typologie Goulard-Pupponi	Typologie Direction du budget	Typologie Lettre de mission	Typologie Mission	
						Schéma local	Schéma national
lutte contre la délinquance en milieu scolaire (actions de formation, information)	*5 103 406*	T 2 et T 3	Mesures spécifiques aux quartiers prioritaires	Dispositifs spécifiques de la politique de la ville	Droit commun sous forme de dispositifs spécifiques	Mesures dédiées PV par programme autre que 147	Politique publique « Politique de la ville »
lutte contre la délinquance en milieu scolaire (opérations de contrôle et de sécurisation)	*6 420 508*	T 2 et T 3					
prévention de la toxicomanie	*6 606 229*	T 2 et T 3					
unité de prévention des conduites à risques	*3 412 553*	T 2 et T 3					
correspondant départemental "aide aux victimes"	*1 666 276*	T 2 et T 3					
bureaux et missions aide aux victimes	*29 114 944*	T 2 et T 3					
psychologues	*2 238 829*	T 2 et T 3					
référents sûreté	*10 358 329*	T 2 et T 3					
service volontaire citoyen	*26 825*	T 3				Mesures dédiées PV par programme autre que 147	Politique publique « Politique de la ville »
actions générales en matière d'emploi (ADS et cadets de la république en CAE)	*67 205 699*	T 2 et T 3	Mesures spécifiques aux quartiers prioritaires	Dispositifs spécifiques de la politique de la ville	Droit commun sous forme de dispositifs spécifiques	Mesures dédiées PV par programme autre que 147	Politique publique « Politique de la ville »
Total adaptation du droit commun	202 556 759						
Total droit commun de base	1 229 788 357	T 2 et T 3	Évaluation au prorata du poids des quartiers en difficulté des mesures de droit commun		Droit commun de base	Socle des politiques publiques hors PV	Politiques publiques hors politique de la ville
TOTAL	1 432 345 296						

3. Volet emploi

	Actions et sous-actions	CP PLF 2012 (en €)	Nature de la dépense	Typologie Goulard-Pupponi	Typologie Direction du budget	Typologie Lettre de mission	Typologie Mission	
							Schéma local	Schéma national
P 102 Accès et retour à l'emploi	**Action 1 Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi**	–		Absence de précision d'éléments financiers		Droit commun de base	Socle des politiques publiques hors PV	Politiques publiques hors politique de la ville
	Action 2 Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail							
	contrats aidés du secteur marchand	*11 000 000*	T 6	Évaluation au prorata du poids des quartiers en difficulté des mesures de droit commun	Interventions de droit commun : dépenses attribuées automatiquement à leurs bénéficiaires		Sur mobilisation du socle	Politiques publiques hors politique de la ville
	contrats aidés du secteur non marchand	*185 000 000*	T 6					
	écoles de la deuxième chance	*8 400 000*	T 3			Droit commun de base	Socle des politiques publiques hors PV	
	missions locales	*29 140 000*	T 6					
	EPIDe	*15 900 000*	T 3					
	allocations CIVIS	*8 150 000*	T 6	Évaluation au prorata du poids des quartiers en difficulté des mesures de droit commun	Interventions de droit commun : dépenses attribuées automatiquement à leurs bénéficiaires	Droit commun de base	Socle des politiques publiques hors PV	Politiques publiques hors politique de la ville
	dispositifs d'insertion par l'activité économique : aides versées aux entreprises d'insertion et entreprises de travail temporaire d'insertion	*32 900 000*	T 6	Évaluation au prorata du poids des quartiers en difficulté des mesures de droit commun	Interventions de droit commun : dépenses attribuées automatiquement à leurs bénéficiaires	Droit commun de base	Socle des politiques publiques hors PV	Politiques publiques hors politique de la ville
	dispositifs d'insertion par l'activité économique : aides apportées aux ateliers et chantiers d'insertion ainsi qu'aux associations intermédiaires	–	T 6	Absence de précision d'éléments financiers				
	contrats d'autonomie pour les jeunes des quartiers	*46 000 000*	T 3	Mesures spécifiques aux quartiers prioritaires	Dispositifs spécifiques de la politique de la ville	Droit commun sous forme de dispositifs spécifiques	Mesures dédiées PV par programme autre que 147	Politique publique « Politique de la ville »
	TOTAL	336 679 100						

Annexe V

	Actions et sous-actions	CP PLF 2012 (en €)	Nature de la dépense	Typologie Goulard-Pupponi	Typologie Direction du budget	Typologie Lettre de mission	Typologie Mission	
							Schéma local	Schéma national
P 103 Accompagnement des mutations économiques et dév. de l'emploi	**Action 2 Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences**							
	développement des différentes formes d'alternance	-	T 6	Absence de précision d'éléments financiers		Droit commun de base	Socle des politiques publiques hors PV	Politiques publiques hors politique de la ville
	programme compétences clés	-	T 6					
	validation des acquis de l'expérience	-	T 3					
	centre INFFO	-	T 3					
	Action 3 Développement de l'emploi							
	dispositif NACRE	2 647 006	T 6	Évaluation au prorata du poids des quartiers en difficulté des mesures de droit commun	Interventions de droit commun : dépenses attribuées automatiquement à leurs bénéficiaires	Droit commun de base	Socle des politiques publiques hors PV	Politiques publiques hors politique de la ville
	TOTAL	2 647 006						
P 134 Dév. des entreprises et de l'emploi	**Action 2 Moyens des politiques du tourisme et actions en faveur des PME, du commerce, de l'artisanat et des services et des professions libérales**							
	dotation versée à l'EPARECA	6 000 000	T 6	Mesures spécifiques aux quartiers prioritaires	Dispositifs spécifiques de la politique de la ville	Droit commun sous forme de dispositifs spécifiques	Mesures dédiées PV par programme autre que 147	Politique publique « Politique de la ville »
	actions menées dans le cadre du FISAC	-	T 6	Absence de précision d'éléments financiers				
	TOTAL	6 000 000						

4. Volet éducation

	Actions et sous-actions	CP PLF 2012 (en €)	Nature de la dépense	Typologie Goulard-Pupponi	Typologie Direction du budget	Typologie Lettre de mission	Typologie Mission	
							Schéma local	Schéma national
P 139 Enseignement privé du premier et du second degré	*crédits de personnels liés à un meilleur taux d'encadrement dans établissements relevant de l'éducation prioritaire*	-	T 2	Mesures spécifiques aux quartiers prioritaires	Dispositifs spécifiques de la politique de la ville	Droit commun sous forme de dispositifs spécifiques	Mesures dédiées PV par programme autre que 147	Politique publique « Politique de la ville »
	dépenses pédagogiques et éducatives	-	T 2 et T 3					
	TOTAL	4264200						
P 140 Enseignement scolaire public du premier degré	*crédits de personnels liés à un meilleur taux d'encadrement dans établissements relevant de l'éducation prioritaire*	-	T 2	Mesures spécifiques aux quartiers prioritaires	Dispositifs spécifiques de la politique de la ville	Droit commun sous forme de dispositifs spécifiques	Mesures dédiées PV par programme autre que 147	Politique publique « Politique de la ville »
	indemnités spécifiques	-	T 2					
	TOTAL	447529244						
P 141 Enseignement scolaire public du second degré	*crédits de personnels liés à un meilleur taux d'encadrement dans établissements relevant de l'éducation prioritaire*	-	T 2	Mesures spécifiques aux quartiers prioritaires	Dispositifs spécifiques de la politique de la ville	Droit commun sous forme de dispositifs spécifiques	Mesures dédiées PV par programme autre que 147	Politique publique « Politique de la ville »
	dépenses pédagogiques et éducatives	-	T 2 et T 3					
	indemnités spécifiques	-	T 2					
	internats d'excellence	-	T 2					
	TOTAL	389221498						
P 230 Vie de l'élève	*crédits de personnels liés à un meilleur taux d'encadrement dans établissements relevant de l'éducation prioritaire*	-	T 2	Mesures spécifiques aux quartiers prioritaires	Dispositifs spécifiques de la politique de la ville	Droit commun sous forme de dispositifs spécifiques	Mesures dédiées PV par programme autre que 147	Politique publique « Politique de la ville »
	dépenses pédagogiques et éducatives	-	T 2 et T 3					

Annexe V

	Actions et sous-actions	CP PLF 2012 (en €)	Nature de la dépense	Typologie Goulard-Pupponi	Typologie Direction du budget	Typologie Lettre de mission	Typologie Mission	
							Schéma local	Schéma national
	internats d'excellence	-	T 2 et T 3	Mesures spécifiques aux quartiers prioritaires	Dispositifs spécifiques de la politique de la ville	Droit commun sous forme de dispositifs spécifiques	Mesures dédiées PV par programme autre que 147	Politique publique « Politique de la ville »
	opération « école ouverte »	-	T 2 et T 3	Absence de précision d'éléments financiers			Sur mobilisation du socle	Politiques publiques hors politique de la ville
	TOTAL	219080662						

ANNEXE VI

Modalités d'élaboration des contributions des programmes 152 et 176 (volet sécurité), 139, 140, 141 et 230 (volet éducation) et 102, 103 et 134 (volet emploi) au DPT Ville

Annexe VI

SOMMAIRE

INTRODUCTION 99

1. PROGRAMME 152 « GENDARMERIE NATIONALE » 101

1.1. Informations pratiques. 101
1.1.1. Fonction du correspondant DPT. 101
1.1.2. Découpage territorial correspondant au programme. 101

1.2. Méthodologie. 101
1.2.1. « Référentiels » utilisés (droit commun de base, droit commun adapté, droit commun correspondant à un effort supplémentaire, etc.). 101
1.2.2. Source des données (modalités de collecte et d'agrégation) 101
1.2.3. Actions et sous-actions retenues dans le cadre de la contribution du programme à la politique de la ville 101
1.2.4. Modalités de valorisation des données financières et, le cas échéant, justification des pondérations retenues. 101
1.2.5. Evolutions de la méthodologie pour les exercices 2010, 2011 et 2012. 102

1.3. Recommandations relatives à la contribution du programme au prochain DPT. 103

2. PROGRAMME 176 « POLICE NATIONALE » 104

2.1. Informations pratiques. 104
2.1.1. Fonction du correspondant DPT. 104
2.1.2. Découpage territorial correspondant au programme. 104

2.2. Méthodologie. 104
2.2.1. « Référentiels » utilisés (droit commun de base, droit commun adapté, droit commun correspondant à un effort supplémentaire, etc.). 104
2.2.2. Source des données (modalités de collecte et d'agrégation) 104
2.2.3. Actions et sous-actions retenues dans le cadre de la contribution du programme à la politique de la ville 104
2.2.4. Modalités de valorisation des données financières et, le cas échéant, justification des pondérations retenues. 104
2.2.5. Evolutions de la méthodologie pour les exercices 2010, 2011 et 2012. 105

2.3. Recommandations relatives à la contribution du programme au prochain DPT. 105

3. PROGRAMMES 139 « ENSEIGNEMENT PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉ », 140 « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ », 141 « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ » ET 230 « VIE DE L'ÉLÈVE » 106

3.1. Informations pratiques. 106
3.1.1. Fonction des correspondants DPT. 106
3.1.2. Découpage territorial correspondant aux programmes. 106

3.2. Méthodologie. 106
3.2.1. « Référentiels » utilisés (droit commun de base, droit commun adapté, droit commun correspondant à un effort supplémentaire, etc.). 106
3.2.2. Source des données (modalités de collecte et d'agrégation) 106
3.2.3. Actions et sous-actions retenues dans le cadre de la contribution des programmes à la politique de la ville 106

3.2.4. Modalités de valorisation des données financières et, le cas échéant, justification des pondérations retenues. 107

3.3. Recommandations relatives à la contribution des programmes au prochain DPT. 107

4. PROGRAMMES 102 « ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI » ET 103 « ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI » 108

4.1. Informations pratiques. 108

4.1.1. Fonction des correspondants DPT. 108

4.1.2. Découpage territorial correspondant au programme. 108

4.2. Méthodologie. 108

4.2.1. « Référentiels » utilisés (droit commun de base, droit commun adapté, droit commun correspondant à un effort supplémentaire, etc.). 108

4.2.2. Source des données (modalités de collecte et d'agrégation) 108

4.2.3. Actions et sous-actions retenues dans le cadre de la contribution des programmes à la politique de la ville. 108

4.2.4. Modalités de valorisation des données financières et, le cas échéant, justification des pondérations retenues. 109

4.3. Recommandations relatives à la contribution des programmes au prochain DPT. 109

5. PROGRAMME 134 « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOI » 111

5.1. Informations pratiques. 111

5.1.1. Fonction du correspondant DPT. 111

5.1.2. Découpage territorial correspondant au programme. 111

5.2. Méthodologie. 111

5.2.1. « Référentiels » utilisés (droit commun de base, droit commun adapté, droit commun correspondant à un effort supplémentaire, etc.). 111

5.2.2. Source des données (modalités de collecte et d'agrégation) 111

5.2.3. Action et sous-actions retenues dans le cadre de la contribution du programme à la politique de la ville. 111

5.2.4. Modalités de valorisation des données financières et, le cas échéant, justification des pondérations retenues. 112

5.3. Recommandations relatives à la contribution du programme au prochain DPT. 112

Introduction

La mission a, dans le cadre de ses investigations conduites en administration centrale, rencontré les correspondants DPT du SG-CIV et les responsables des programmes concourant aux trois politiques publiques prioritaires (sécurité, éducation et emploi).

Elle a parallèlement envoyé un questionnaire (reproduit ci-dessous) à l'ensemble des correspondants du DPT Ville (dont la liste lui a été fournie par le SG-CIV).

La mission a pu recevoir dans les délais les contributions des correspondants du DPT Ville pour les programmes 101, 107 et 182 (programmes de la mission Justice), 102 et 103 (programmes de la mission Travail et Emploi), 106 et 124 (programmes de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances), 134 (programme de la mission Économie), 139, 140, 141 et 230 (programmes de la mission Enseignement scolaire), 152 et 176 (programmes de la mission Sécurité), 167 (programme de la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation), 177 (programme de la mission Ville et logement), 178 et 212 (programmes de la mission Défense), 203 (programme de la mission Écologie, développement et aménagement durable), 219 (programme de la mission Sport, jeunesse et vie associative) et 231 (programme de la mission Recherche et enseignement supérieur), soit 21 programmes sur les 31 inclus dans le DPT Ville 2012, correspondant à 12 missions sur les 18 incluses dans ce document.

La mission a également reçu les contributions de la Direction générale des collectivités locales et de la Caisse des dépôts et des consignations.

Les analyses des modalités d'élaboration des contributions au DPT Ville des programmes 152 et 176 (volet sécurité), 139, 140, 141 et 230 (volet éducation) et 102, 103 et 134 (volet emploi), présentées dans cette annexe, résultent des entretiens conduits par la mission avec les correspondants DPT, de l'étude des documents fournis par ces derniers ainsi que d'une lecture croisée des informations transmises avec les documents budgétaires existants (DPT Ville et projets annuels de performance).

Questionnaire à l'attention des correspondants ministériels pour la réalisation du DPT Ville
Programme ... *(une fiche par programme)*

Nota bene : L'objectif de la mission n'est pas d'évaluer la politique de la ville ni d'auditer l'action des acteurs de celle-ci, mais d'identifier les moyens humains, matériels et financiers de « droit commun » mobilisés dans les territoires de la politique de la ville et d'évaluer les capacités des systèmes d'information à rendre compte de la territorialisation des moyens alloués.

Cadrage général

Fixé par le Comité interministériel des villes du 18 février 2011, l'objectif de la mission, dont le champ des investigations est circonscrit aux moyens mobilisés par l'Etat, est triple :

- identifier, définir et expliciter les politiques et moyens de droit commun (humains, matériels et financiers) de la politique de la ville ;
- évaluer les capacités des systèmes d'information à rendre compte de la territorialisation des moyens alloués ;
- proposer des modes d'organisation et de travail susceptibles de permettre un chiffrage plus rigoureux des moyens consacrés aux quartiers de la politique de la ville.

1. Informations pratiques.

1.1. Fonction du correspondant DPT.

1.2. Découpage territorial correspondant au programme.

1.3. Liste des services sources des informations synthétisées pour le DPT Ville, avec si possible coordonnées mél du correspondant.

2. Méthodologie.

2.1. « Référentiels » utilisés (droit commun de base, droit commun adapté, droit commun correspondant à un effort supplémentaire, etc.).

2.2. Recours à Farandole / reconstitution des coûts *a posteriori*.

2.3. Source des données (modalités de collecte et d'agrégation).

* Transmettre pour 2010, 2011 et 2012 le fichier (Excel) utilisé pour les données sources des informations du DPT Ville ; le cas échéant, fichier décrivant la méthode associée

* Transmettre pour 2011 les fichiers reçus des services producteurs (données chiffrées et commentaires associés)

2.4. Modalités de valorisation des données financières et, le cas échéant, justification des pondérations retenues.

2.5. Évolutions de la méthodologie pour les exercices 2010, 2011 et 2012.

3. Valorisation financière retenue.

3.1. Actions et sous-actions retenues dans le cadre de la contribution du programme à la politique de la ville.

3.2. Contribution financière du programme à la politique de la ville dans le cadre du DPT Ville 2012.

4. Appréciation générale.

4.1 Pouvez-vous donner une estimation du temps en ETPT consacré à la synthèse des données du DPT ville ?

4.2 Le DPT ville, soit dans sa totalité, soit pour le programme concerné, est-il utilisé par vous ou par d'autres services du ministère et à quelle fin ?

4.3 Transmettre la liste des DPT renseignés en sus du DPT ville pour le même programme.

4.4 Autres observations ou commentaires.

1. Programme 152 « Gendarmerie nationale »

1.1. Informations pratiques.

1.1.1. Fonction du correspondant DPT.

Adjoint au chef du bureau du contrôle de gestion de l'évaluation de la performance, mission du pilotage et de la performance, Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration.

1.1.2. Découpage territorial correspondant au programme.

Unités territoriales de la gendarmerie nationale : un quart des unités territoriales de la gendarmerie sont implantées en zone périurbaine et la gendarmerie est compétente dans 66 communes comportant une zone urbaine sensible (ZUS) en métropole et outre-mer (20 % des ZUS).

1.2. Méthodologie.

1.2.1. « Référentiels » utilisés (droit commun de base, droit commun adapté, droit commun correspondant à un effort supplémentaire, etc.).

« Droit commun de base » et « adaptation du droit commun », conformément aux orientations définies par le SG-CIV et de manière symétrique à la présentation du programme 176 « Police nationale ».

1.2.2. Source des données (modalités de collecte et d'agrégation).

Reconstitution des coûts *a posteriori* (car principe de la polyvalence des unités territoriales de la gendarmerie) : chiffrage des ETPT par le bureau du contrôle de gestion de l'évaluation de la performance et transmission pour application des clés de répartition au bureau en charge de la planification, de la programmation et de la préparation du budget.

1.2.3. Actions et sous-actions retenues dans le cadre de la contribution du programme à la politique de la ville.

Action 1 « Ordre et sécurité publics » et action 3 « Missions de police judiciaire et concours à la justice » (sous-actions : *cf. § pondérations retenues*).

1.2.4. Modalités de valorisation des données financières et, le cas échéant, justification des pondérations retenues.

Droit commun de base : la valorisation financière « droit commun de base » est calculée au prorata de la population résidente en ZUS située en zone de compétence gendarmerie (métropole et outre-mer) (soit 0,66 % de la population, données 2007).

Adaptation du droit commun :

- La valorisation financière « adaptation du droit commun » est réalisée sur la base des coûts complets appliqués aux effectifs (ETPT) agissant spécifiquement en faveur de la politique transversale. Ils sont obtenus à partir des dépenses de personnels (y compris pensions), auxquelles sont ajoutés, sur une base forfaitaire par ETPT, des coûts de fonctionnement et des crédits d'investissement tels que définis par l'exécution 2010, la LFI 2011 et le PLF 2012.
- Dans une logique d'auditabilité, seuls les dispositifs participant de façon certaine à des actions en ZUS sont intégrés dans la contribution à la politique de la ville.

Pondérations retenues et justifications pour les sous-actions « adaptation du droit commun » :

- **Brigades de prévention de la délinquance juvénile (BPDJ) :** prise en compte des 36 BPDJ (sur 42) s'occupant d'une ou plusieurs ZUS. Dans le cadre des actions de sensibilisation et de prévention conduites par les personnels de ces brigades au sein des quartiers et dans les établissements scolaires, diverses thématiques sont abordées, dont les risques liés à la consommation de drogues et les conséquences de la toxicomanie par les formateurs relais anti-drogue (FRAD), et la prévention des violences en milieu scolaire au moyen des correspondants « sécurité-école » dont l'action s'inscrit dans le cadre du dispositif de sanctuarisation globale de l'espace scolaire (SAGES).
- **Personnels au sein des états-majors :** prise en compte des 3 ETPT de la section prévention partenariat (bureau de la sécurité publique, sous-direction de la sécurité publique et de la sécurité routière, direction des opérations et de l'emploi de la DGGN).
- **Personnels au sein des brigades territoriales :** 25 % des personnels affectés pour traiter la problématique ZUS dans les brigades territoriales ayant une ZUS dans leur zone de compétence. La clé de répartition est calculée à partir de la typologie des circonscriptions de gendarmerie : 1 gendarme pour 800 habitants en zone de compétence incluant une ZUS contre 1 pour 1000 habitants en zone normale.
- **Escadrons de gendarmerie mobile :** reconstitution de l'année pour retracer *a posteriori* l'activité des escadrons intervenant en sécurisation en ZUS.
- **Points de bonification indiciaires liés à la politique de la ville** : calcul du coût de la NBI politique de la ville à partir du nombre de points attribués par les préfets à chaque unité et des effectifs concernés.

1.2.5. Évolutions de la méthodologie pour les exercices 2010, 2011 et 2012.

Nouvelle méthodologie adoptée dans le cadre du DPT Ville 2012. Pour les DPT antérieurs, pas de distinction droit commun de base / droit commun adapté, valorisation financière uniquement réalisée sur la base d'une estimation des effectifs participants à la politique de la ville, auxquels étaient appliqués des coûts moyens complets.

Nouvelle méthodologie qui ne s'est pas traduite par une modification importante du volume de la contribution du programme 152 à la politique de la ville : pour l'année 2011, contribution évaluée à 99 M€ avec la nouvelle méthodologie contre 102,5 M€ avec l'ancienne méthodologie.

1.3. Recommandations relatives à la contribution du programme au prochain DPT.

- Abandon du référentiel « droit commun de base » et « droit commun adapté » et suppression de la valorisation de l'actuel « droit commun de base ».
- Ajustement de la valorisation des personnels des brigades territoriales : le sureffectif de 25 % actuellement valorisé bénéficie de fait à l'ensemble de la zone de compétence.
- Valorisation des « référents sûreté », transformés depuis l'été 2011 en postes à temps plein dans 40 départements (intégration d'ores et déjà prévue par le correspondant DPT).

2. Programme 176 « Police nationale »

2.1. Informations pratiques.

2.1.1. Fonction du correspondant DPT.

Chef de la mission pilotage de la performance, sous-direction des finances et de la performance, Direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN), Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration.

2.1.2. Découpage territorial correspondant au programme.

Circonscription de sécurité publique (CSP) hors Paris intra-muros / arrondissement pour Paris intra-muros.

2.2. Méthodologie.

2.2.1. « Référentiels » utilisés (droit commun de base, droit commun adapté, droit commun correspondant à un effort supplémentaire, etc.).

Droit commun de base et adaptation du droit commun, conformément aux orientations définies par le SG-CIV et de manière symétrique à la présentation du programme 152 « Gendarmerie nationale ».

2.2.2. Source des données (modalités de collecte et d'agrégation).

Reconstitution des coûts *a posteriori :* données agrégées par la Direction centrale de la sécurité publique (DCSP) et la Préfecture de police (PP) avant transmission à la DRCPN.

2.2.3. Actions et sous-actions retenues dans le cadre de la contribution du programme à la politique de la ville.

Adaptation du droit commun : action 2 Sécurité et paix publique (sous-actions : *cf. § pondérations retenues*).

2.2.4. Modalités de valorisation des données financières et, le cas échéant, justification des pondérations retenues.

Droit commun de base : la valorisation financière « droit commun de base » est calculée au prorata de la population résidente en ZUS située en zone de compétence de la police nationale (données 2007).

Adaptation du droit commun :

- La valorisation financière « adaptation du droit commun » est réalisée sur la base des coûts complets appliqués aux effectifs (ETPT) agissant spécifiquement en faveur de la politique transversale, auxquels est appliquée une pondération. Ces coûts complets sont obtenus à

partir des dépenses de personnels (y compris pensions), auxquelles sont ajoutés, sur une base forfaitaire par ETPT, des coûts de fonctionnement et des crédits d'investissement tels que définis par l'exécution 2010, la LFI 2011 et le PLF 2012.

- La clé de répartition est appliquée au niveau du bloc national et non par CSP, les crédits du titre 2 étant des crédits centralisés.

Pondérations retenues et justifications pour les sous-actions « adaptation du droit commun » (les pondérations correspondent à la conversion des effectifs en ETPT sur la base de leur mobilisation effective pour l'action concernée) :

- **31,25 % pour les centres de loisirs des jeunes vacances scolaires** : les effectifs sont mobilisés sur cette mission pour une période de 15 semaines ;
- **16,67 % pour les opérations prévention été** : les effectifs sont mobilisés sur cette mission pour une période de 2 mois (taux de 2/12) ;
- **25 % pour les centres de loisirs jeunes été** (sécurité publique et CRS), **10 % pour la prévention de la toxicomanie** et **20 % pour le correspondant départemental « aide aux victimes »** : pas de possibilité de distinguer via la main courante informatisée un volume horaire défini, pondérations appliquées aux ETPT arrêtées par les directions actives (DCSP, PP et Direction centrale des compagnies républicaines de sécurité (DCCRS)) ;
- **0 % pour le service volontaire citoyen**, les volontaires n'émargeant pas sur le programme 176, mais évaluation du coût des blousons et des badges que la police nationale met à leur disposition ;
- **100 % pour les référents sécurité-école** et les **correspondants police-sécurité de l'école**, la **lutte contre la délinquance en milieu scolaire** (actions de formation, information d'une part, opérations de contrôle et de sécurisation d'autre part), l'**unité de prévention des conduites à risque**, les **bureaux et missions d'aide aux victimes**, les **psychologues**, les **référents sûreté** et les **actions générales en matière d'emploi** (ADS et Cadets de la République en CAE).

2.2.5. Évolutions de la méthodologie pour les exercices 2010, 2011 et 2012.

Intégration de la PP dans le dispositif en 2011 (reconstitution de séries historiques).

2.3. Recommandations relatives à la contribution du programme au prochain DPT.

- Abandon du référentiel « droit commun de base » et « droit commun adapté » et suppression de la valorisation de l'actuel « droit commun de base ».
- Valorisation des brigades spécialisées de terrain (BST), dispositif déployé uniquement dans les zones urbaines sensibles mais actuellement non pris en compte dans le cadre du DPT, et autres dispositifs dédiés aux interventions ou à l'étude de la délinquance en ZUS.

3. Programmes 139 « Enseignement privé du premier et du second degré », 140 « Enseignement scolaire public du premier degré », 141 « Enseignement scolaire public du second degré » et 230 « Vie de l'élève »

3.1. Informations pratiques.

3.1.1. Fonction des correspondants DPT.

Direction des affaires financières (DAF) pour le programme 139, Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) pour les programmes 140, 141 et 230, Ministère de l'Éducation nationale.

3.1.2. Découpage territorial correspondant aux programmes.

Zonages de l'éducation prioritaire :

- programme ECLAIR (écoles, collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite), liste arrêtée au niveau national,
- réseaux de réussite scolaire (RRS), définition académique.

3.2. Méthodologie.

3.2.1. « Référentiels » utilisés (droit commun de base, droit commun adapté, droit commun correspondant à un effort supplémentaire, etc.).

« Droit commun adapté » : mesure du différentiel entre les moyens consacrés aux établissements de l'éducation prioritaire (ECLAIR et RSS) et les moyens consacrés aux établissements hors éducation prioritaire.

3.2.2. Source des données (modalités de collecte et d'agrégation).

Reconstitution des coûts *a posteriori :*

- pour les dispositifs indemnitaires spécifiques, à partir du système d'information financier ;
- pour les crédits de personnels, collecte des données par la DGESCO et transmission à la DAF pour agrégation.

3.2.3. Actions et sous-actions retenues dans le cadre de la contribution des programmes à la politique de la ville.

P 139 : crédits de personnels liés à un meilleur taux d'encadrement dans les établissements relevant de l'éducation prioritaire ; dépenses pédagogiques et éducatives.

P 140 : crédits de personnels liés à un meilleur taux d'encadrement dans les établissements relevant de l'éducation prioritaire ; indemnités spécifiques.

P 141 : crédits de personnels liés à un meilleur taux d'encadrement dans les établissements relevant de l'éducation prioritaire ; indemnités spécifiques ; dépenses pédagogiques et éducatives ; internats d'excellence.

P 230 : crédits de personnels liés à un meilleur taux d'encadrement dans les établissements relevant de l'éducation prioritaire ; dépenses pédagogiques et éducatives ; internats d'excellence ; opération « école ouverte ».

3.2.4. Modalités de valorisation des données financières et, le cas échéant, justification des pondérations retenues.

Crédits de personnels liés à un meilleur taux d'encadrement dans les établissements relevant de l'éducation prioritaire :

- enseignement scolaire public du 1er et du 2nd degré : estimation du surcoût global de l'encadrement dans les établissements relevant de l'éducation prioritaire par rapport aux établissements hors éducation prioritaire (calcul du taux de sur encadrement et, à partir de ce taux, du coût global du nombre d'ETP supplémentaires),
- enseignement privé du 1er et du 2nd degré : évaluation du coût des 100 emplois créés à la rentrée 2009 dans le cadre de l'ouverture de classes sous contrat d'association dans des banlieues difficiles.

Indemnités spécifiques : évaluation des dispositifs indemnitaires spécifiques (indemnité attribuée dans les écoles relevant du programme ECLAIR, indemnité de sujétion spéciale et NBI politique de ville) à partir du système d'information financier.

Dépenses pédagogiques et éducatives : estimation du surcoût global des crédits éducatifs et pédagogiques consacrés aux collégiens de l'éducation prioritaire par rapport aux collégiens hors éducation prioritaire.

Internats d'excellence : valorisation du titre 2 et du hors titre 2 (frais de fonctionnement[37]).

3.3. Recommandations relatives à la contribution des programmes au prochain DPT.

- Contribution du programme 139 : inclure l'évaluation des dispositifs indemnitaires spécifiques dont bénéficient les enseignants intervenant dans les classes sous contrat d'association dans des banlieues difficiles.
- Contribution du programme 230 : ne pas valoriser l'opération « école ouverte », qui n'est pas une mesure dédiée politique de la ville (en 2011, 704 établissements du second degré se sont engagés dans l'opération, dont 178 collèges ECLAIR).

[37] Dans le cadre du P 230 (PLF 2012), dotation de 7 M€ finançant les frais de fonctionnement des internats d'excellence de Cachan, Sourdun et Montpellier et apportant un soutien aux 23 autres internats d'excellence ouverts à la rentrée 2010 ou 2011.

4. Programmes 102 « Accès et retour à l'emploi » et 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »

4.1. Informations pratiques.

4.1.1. Fonction des correspondants DPT.

Chef de la mission du contrôle de gestion et chargé de mission à la mission du financement, du budget et du dialogue de gestion, Service du financement et de la modernisation, Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé.

4.1.2. Découpage territorial correspondant au programme.

Découpage régional.

4.2. Méthodologie.

4.2.1. « Référentiels » utilisés (droit commun de base, droit commun adapté, droit commun correspondant à un effort supplémentaire, etc.).

« Public spécifique » visé par la politique de la ville (c'est-à-dire bénéficiaires des interventions des politiques de l'emploi vivant en zones urbaines sensibles (ZUS)).

4.2.2. Source des données (modalités de collecte et d'agrégation).

DGEFP : mission du contrôle de gestion ; mission du financement, du budget et du dialogue de gestion ; mission de l'insertion des jeunes (Service des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle).

Direction de l'animation, de la recherche et des études statistiques (DARES).

4.2.3. Actions et sous-actions retenues dans le cadre de la contribution des programmes à la politique de la ville.

P 102 : action 1 « Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi » et action 2 « Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail » (sous-actions : *cf. § pondérations retenues*).

P 103 : action 2 « Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences » et action 3 « Développement de l'emploi » (sous-actions : *cf. § pondérations retenues*).

4.2.4. Modalités de valorisation des données financières et, le cas échéant, justification des pondérations retenues.

La valorisation financière des programmes 102 et 103 est calculée au prorata de la part des bénéficiaires résidant en ZUS pour chacun des dispositifs contributeurs à la politique de la ville.

Pondérations retenues pour les mesures de l'action 2 du P 102 (les ratios retenus sont rapportés à la dépense totale de la mesure concernée) :

- **ratio de 6,9 % pour les contrats aidés du secteur marchand** : clé de répartition égale à la part de ces contrats prescrits au bénéfice de personnes habitant en ZUS en 2010 ;
- **ratio de 10,5 % pour les contrats aidés du secteur non marchand :** clé de répartition égale à la part de ces contrats prescrits au bénéficie de personnes habitant en ZUS en 2010 ;
- **ratio de 35 % pour les écoles de la deuxième chance :** clé de répartition égale au poids des jeunes issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les effectifs accueillis en 2010 ;
- **ratio de 16,3 % pour les missions locales :** clé de répartition égale à la part des jeunes suivis par les missions locales résidant en ZUS en 2010 ;
- **ratio de 23,5 % pour les aides versées aux entreprises d'insertion et entreprises de travail temporaire d'insertion (dispositifs d'insertion par l'activité économique)**[38] **:** clé de répartition égale à la part des effectifs de ces structures résidant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ;
- **ratio de 100 % pour les contrats d'autonomie pour les jeunes des quartiers :** le dispositif vise à accompagner spécifiquement les publics éloignés de l'emploi dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ;
- **34 % de la subvention versée à l'EPIDe**.

Pondération retenue pour la sous-action 2 de l'action 3 du P 103 (le ratio retenu est rapporté à la dépense totale de la sous-action) :

- ratio de 10,46 % pour le dispositif NACRE : clé de répartition égale à la part des bénéficiaires de l'accompagnement NACRE (pour lequel des données géocodées sont disponibles) résidant dans un quartier prioritaire de la politique de la ville.

Les actions 1 du P 102 et 2 du P 103 ne sont actuellement pas valorisées financièrement dans le cadre du DPT Ville.

4.3. Recommandations relatives à la contribution des programmes au prochain DPT.

Contribution du programme 102 :

- ne pas mentionner dans le DPT l'action 1 « Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi », qui ne contient pas de mesures dédiées politique de la ville,

[38] Les autres dispositifs d'insertion par l'activité économique que constituent les aides apportées aux ateliers et chantiers d'insertion ainsi qu'aux associations intermédiaires ne sont pas valorisées financièrement dans le DPT Ville : si, respectivement, 17 % et 14 % des effectifs de ces structures résidaient en 2010 dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, il n'est pas possible d'en déduire une contribution financière car les aides versées à ces structures constituent des aides-projet et non des aides versées en fonction des effectifs des structures.

- ne valoriser, au titre de l'action 2 « Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail », que le seul dispositif des contrats d'autonomie pour les jeunes des quartiers, les contrats aidés du secteur marchand et non marchand, les écoles de la deuxième chance, les missions locales, l'EPIDe, les allocations CIVIS et les dispositifs d'insertion par l'activité économique n'étant pas des mesures dédiées politique de la ville.

Contribution du programme 103 :

- ne pas mentionner dans le DPT l'action 2 « Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences », qui ne contient pas de mesures dédiées politique de la ville,
- ne pas valoriser le dispositif NACRE, qui n'est pas une mesure dédié politique de la ville.

5. Programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi »

5.1. Informations pratiques.

5.1.1. Fonction du correspondant DPT.

Chef du bureau du développement du commerce et de l'artisanat, Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS), Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

5.1.2. Découpage territorial correspondant au programme.

Prise en compte des zones urbaines sensibles (ZUS) (liste annexée au décret n°96-1156 du 26 décembre 1996 modifié) et des zones franches urbaines (ZFU) (décrets n°96-1156 du 26 décembre 1996 et n°2006-930 du 28 juillet 2006) pour la majoration des taux d'intervention des aides du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC).

5.2. Méthodologie.

5.2.1. « Référentiels » utilisés (droit commun de base, droit commun adapté, droit commun correspondant à un effort supplémentaire, etc.).

Pas de recours à un référentiel spécifique car financement d'actions « individualisables ».

5.2.2. Source des données (modalités de collecte et d'agrégation).

Pour l'attribution des aides du FISAC :

- crédits d'intervention gérés au niveau central avec vérification de la localisation ZUS/ZFU de l'action aidée (double instruction des projets : 1ère instruction en DIRECCTE depuis le 1er janvier 2011, puis 2nde instruction par la DGCIS) ;
- chiffrage *a posteriori* des opérations territoriales en ZUS/ZFU ayant bénéficié des aides du FISAC (paiement des aides du FISAC via le régime social des indépendants).

Pour la dotation versée à l'EPARECA (établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux), dotation imputée sur les crédits du FISAC en loi de finances.

5.2.3. Action et sous-actions retenues dans le cadre de la contribution du programme à la politique de la ville.

Action 2 « Moyens des politiques du tourisme et actions en faveur des PME, du commerce, de l'artisanat, et des services et des professions libérales » (sous-actions : *cf. § pondérations retenues*).

5.2.4. Modalités de valorisation des données financières et, le cas échéant, justification des pondérations retenues.

Actions menées dans le cadre du FISAC :

- valorisation *a posteriori* de l'intégralité du montant des aides versées aux opérations territoriales en ZUS/ZFU : pas de distinction montant de base de l'aide / montant de l'aide lié à la majoration des taux d'intervention,
- pas de chiffrage de ces actions dans le DPT (2 opérations en ZUS/ZFU sur 1200 financées en 2011 pour un montant de 181 577 €).

Dotation versée à l'EPARECA : valorisation de l'ensemble de la dotation car l'EPARECA intervient pour réhabiliter ou rénover des centres commerciaux dégradés installés en ZUS et en ZFU.

5.3. Recommandations relatives à la contribution du programme au prochain DPT.

Pour les opérations territoriales en ZUS/ZFU ayant bénéficié des aides du FISAC, ne valoriser comme contribution à la politique de la ville que la part des aides du FISAC liée à la majoration des taux d'intervention[39].

[39] A titre d'exemple, sur 644 095 € d'aides FISAC versées en 2010, 56 106 € ont été liés à la majoration des taux d'intervention, soit un peu plus de 8,7 % du montant total de l'aide et, sur 181 577 € d'aides FISAC versées en 2011, 15 750 € ont été liés à la majoration des taux d'intervention, soit un peu plus de 8,6 % du montant total de l'aide (source : DGCIS).

ANNEXE VII

Pilotage territorial de la politique de la ville : le point de vue des acteurs

SOMMAIRE

1. L'APPROCHE LOCALE DES CONTOURS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE 115

1.1. Fiche de cadrage et questionnaire transmis par la mission 116

1.1.1. Fiche adressée avant les entretiens lors des déplacements de la mission 116

1.1.2. Questionnaire de la mission adressé aux préfets délégués à l'égalité des chances, sous-préfets ville et préfets de départements comportant des CUCS avec avenants expérimentaux 117

1.1.3. Synthèse des réponses reçues à la question « liste des BOP/UO sollicités, mobilisés ou susceptibles de l'être pour la politique de la ville » 118

1.2. Une programmation structurée par celle du programme 147 119

1.3. Le défaut d'outil d'identification territoriale des moyens 119

2. EXEMPLES DE PROGRAMMATION ET DE SUIVI DES MOYENS 120

2.1. Exemple de prise en compte d'un objectif de convergence des moyens pour la répartition des dotations 120

2.2. Exemple de tableaux de programmation et de suivi comportant la référence aux moyens « de droit commun » 120

1. L'approche locale des contours de la politique de la ville

Préalablement à chacun des déplacements de la mission, l'ensemble des interlocuteurs rencontrés a reçu une fiche de cadrage (*cf. 1.1.1 ci-après*) destinée à mieux délimiter le contour de la mission. En dépit d'une lecture attentive du document, les responsables des services ont quasiment toujours adopté une approche de la politique de la ville structurée d'abord par les moyens du programme 147 et par le suivi des dispositifs et des résultats.

Afin de conforter les observations réalisées à l'occasion de ses déplacements, la mission a adressé un questionnaire (*cf. 1.1.2 ci-après*) à l'attention des préfets délégués à l'égalité des chances, des sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville et des préfets de départements comportant des CUCS avec avenants expérimentaux, soit 12 départements s'ajoutant aux 3 visités[40]. La mission a pu recevoir dans les délais 8 réponses[41].

Au total, la mission a ainsi pu fonder ses analyses sur 11 des 15 départements de l'échantillon représentant 26 des 33 quartiers participant à l'expérimentation. Elle en a tiré des enseignements qui sont présentés dans le corps du rapport et dont le détail figure dans la présente annexe.

[40] Bouches-du-Rhône, Côte d'or, Essonne.

[41] Bas-Rhin, Eure-et-Loir, , Ille-et-Vilaine, Nord, Rhône, Seine-et-Marne, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis.

1.1. Fiche de cadrage et questionnaire transmis par la mission

1.1.1. Fiche adressée avant les entretiens lors des déplacements de la mission

Mission relative à l'identification des moyens de droit commun mobilisés dans le cadre de la politique de la ville – Cadrage pour interlocuteurs Marseille

Nota bene : L'objectif de la mission n'est pas d'évaluer la politique de la ville ni d'auditer l'action des acteurs de celle-ci, mais d'identifier les moyens humains, matériels et financiers de « droit commun » mobilisés dans les territoires de la politique de la ville et d'évaluer les capacités des systèmes d'information à rendre compte de la territorialisation des moyens alloués.

Cadrage général

Fixé par le Comité interministériel des villes du 18 février 2011, l'objectif de la mission, dont le champ des investigations est circonscrit aux moyens mobilisés par l'Etat dans les domaines de l'emploi, de l'éducation et de la sécurité, est triple :

- identifier, définir et expliciter les politiques et moyens de droit commun (humains, matériels et financiers) de la politique de la ville ;
- évaluer les capacités des systèmes d'information à rendre compte de la territorialisation des moyens alloués ;
- proposer des modes d'organisation et de travail susceptibles de permettre un chiffrage plus rigoureux des moyens consacrés aux quartiers de la politique de la ville.

Afin de mener à bien ce travail, la mission effectue trois déplacements dans des quartiers couverts par des avenants expérimentaux aux CUCS, dans l'Essonne (Evry, Corbeil-Essonnes et Grigny), à Dijon et à Marseille.

Quelques questions

- **organisation du service** :
  - quelle est l'organisation de votre chaîne de décision pour l'allocation des moyens de droit commun aux quartiers de la politique de la ville ? *(phase amont)*
  - quelle est l'organisation de votre chaîne de décision pour l'identification et la collecte des moyens dont bénéficient les zones de la politique de la ville ? *(phase aval)*
- **systèmes d'informations** :
  - votre (vos) système(s) d'information vous permet(tent)-il(s) de renseigner des informations relatives au territoire d'allocation des moyens et à quelle échelle ?
  - le cas échéant, utilisez-vous cette possibilité ?
  - quelles sont les extractions de données utiles pour la politique de la ville ?
- **prise en compte des quartiers dans l'allocation des moyens de droit commun** :
  - le recensement d'informations territorialisées vous paraît-il pertinent ?, fiable ?, efficient ?
  - la prise en compte des spécificités des quartiers politique de la ville fait-elle partie de vos critères lors des choix d'allocation des moyens humains, financiers et matériels ?
- **CUCS expérimentaux** :
  - comment vous êtes-vous organisé pour l'élaboration des CUCS expérimentaux et comment avez-vous fait pour identifier les moyens de droit commun qui figurent dans les avenants CUCS ?
  - comment évaluez-vous la démarche des CUCS expérimentaux au regard de l'objectif d'une meilleure mobilisation des moyens de droit commun ?

Besoins spécifiques de la mission

Organigramme détaillé du service - Nom(s), le cas échéant, du (des) correspondant(s) techniques système d'information (financier et RH) Copie du tableau de bord de suivi de la politique de la ville et des CUCS expérimentaux ou, à défaut, copie du tableau de bord de suivi de vos moyens d'intervention.

1.1.2. Questionnaire de la mission adressé aux préfets délégués à l'égalité des chances, sous-préfets ville et préfets de départements comportant des CUCS avec avenants expérimentaux

Questionnaire de la mission IGAS-IGF-IGA relative à l'identification des moyens de droit commun mobilisés dans le cadre de la politique de la ville

à l'attention

des préfets égalité des chances, des sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville et des préfets de départements comportant des CUCS avec avenants expérimentaux

- Mars 2012 -

Département de…

Nota bene : L'objectif de la mission n'est pas d'évaluer la politique de la ville ni d'auditer l'action des acteurs de celle-ci, mais d'identifier les moyens humains, matériels et financiers de « droit commun » mobilisés dans les territoires de la politique de la ville et d'évaluer les capacités des systèmes d'information à rendre compte de la territorialisation des moyens alloués.

1. Informations pratiques.

1.1. Nombre de quartiers CUCS du département - Nombre de quartiers CUCS avec avenants expérimentaux.

1.2. Coordonnées mél de la personne responsable des questions budgétaires de la politique de la ville.

1.3. Liste des BOP/UO sollicités, mobilisés ou susceptibles de l'être pour la politique de la ville

2. Programmation et exécution budgétaire.

2.1. Quelles sont les modalités de programmation des moyens de droit commun et moyens spécifiques de la politique de la ville pour les quartiers de votre département ?

* le cas échéant, transmettre sous forme de fichier tous documents correspondants (tableau de bord de programmation, compte-rendu de comités de pilotages…)

2.2. Quelles sont les outils dont vous disposez pour le suivi de l'exécution des différents BOP et UO mobilisés (droit commun et moyens spécifiques)?

A quelles échéances ?

2.3. Disposez-vous d'une information territorialisée de ces moyens par quartier CUCS ou zone ZUS ?

Si oui, à préciser (type de dépense, service…)

Si non, cette information vous paraitrait-elle utile? Pensez-vous possible de la collecter de manière fiable, pertinente et efficiente ?

3. Appréciation sur la mobilisation des moyens de droit commun.

3.1. Pour les départements concernés, quel a été l'apport et/ou les difficultés rencontrés lors de l'élaboration des avenants expérimentaux aux CUCS pour l'inventaire des moyens de droit commun?

3.2. Autres observations ou commentaires ou expérience utiles.

1.1.3. Synthèse des réponses reçues à la question « liste des BOP/UO sollicités, mobilisés ou susceptibles de l'être pour la politique de la ville »

BOP et autres financements cités	Nombre de citations (sur les 8 réponses au questionnaire)	Programme ou financement ne figurant pas dans le DPT
104 « Intégration et accès à la nationalité française »	7	**X**
163 « Jeunesse et vie associative »	7	
177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »	6	
106 « Action en faveur des familles vulnérables »	5	
129 « Coordination du travail gouvernemental (MILDT) »	4	
137 « Égalité entre les hommes et les femmes »	4	**X**
CNDS	4	
135 « Développement et amélioration de l'offre de logement »	3	
147 « Politique de la ville et Grand Paris »	3	
219 « Sport »	3	
224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture »	3	
102 « Accès et retour à l'emploi »	3	
101 « Accès au droit et à la justice »	2	
103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »	2	
119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes (DDU) »	2	**X**
204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins »	2	
112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »	1	**X**
140 « Enseignement scolaire public du 1er degré »	1	
141 « Enseignement scolaire public du 2nd degré »	1	
157 « Handicap et dépendance »	1	
230 « Vie de l'élève »	1	
303 « Immigration et asile »	1	
333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées »	1	
DSU	1	
ARS	1	
ANRU	1	
ANAH	1	

Commentaire : La liste des BOP cités comme pouvant être mobilisés ne correspond pas exactement à celle des programmes du DPT Ville et illustre notamment le degré variable de marge de manœuvre au niveau territorial sur les politiques concernées.

1.2. Une programmation structurée par celle du programme 147

La programmation et la coordination des moyens s'effectuent à l'occasion de la programmation des crédits du programme 147 (ACSé). Les services qui instruisent les projets sont parfois également en charge de l'examen des projets « de droit commun », ce qui permet le cas échéant des réorientations.

Plusieurs services s'inquiètent de ce que l'accent mis sur le « droit commun » ne serve à remettre en cause les crédits spécifiques (principalement du programme 147), qui constituent le cœur de l'action de la politique de la ville.

1.3. Le défaut d'outil d'identification territoriale des moyens

Tous les préfets interrogés appellent de leurs vœux des progrès dans l'identification territoriale des moyens de la politique de la ville même si tous admettent dans le même temps les limites de l'exercice pour des raisons multiples.

Aucun des préfets interrogés ne dispose d'un outil d'identification territoriale des moyens autres que ceux mis en œuvre par le programme 147, sauf pour les dispositifs dédiés des autres programmes (contrats d'autonomie) ou pour les dispositifs fléchés (convention FIPJ, ligne spécifique du CNDS et du BOP jeunesse et sports).

Les services les plus cités comme devant participer à la mise en commun des informations relatives aux moyens de la politique de la ville sont : la DDCS, la direction des services académiques, la DIRRECTE, l'ARS, la CAF et Pôle emploi.

2. Exemples de programmation et de suivi des moyens

2.1. Exemple de prise en compte d'un objectif de convergence des moyens pour la répartition des dotations

A l'automne 2010, le préfet de la région Île-de-France, en sa double qualité de délégué régional de l'ACSé et de responsable du pilotage des politiques publiques en région a engagé un dialogue avec les préfets de département pour amorcer une réduction des écarts de dotations entre départements.

Les ratios par habitant des quartiers, calculés selon la méthode retenue par l'ACSé (pondération de 1 pour les habitants des quartiers de priorité 1, de 0,5 pour les quartiers de priorité 2 et de 0,1 pour les quartiers de priorité 3), ont ainsi évolué de 2010 à 2011 dans le sens d'une plus grande convergence.

2.2. Exemple de tableaux de programmation et de suivi comportant la référence aux moyens « de droit commun »

On notera que les 3 tableaux transmis à la mission par le préfet délégué à l'égalité des chances du Nord et reproduits ci-dessous (tableaux 1 à 3) sont d'abord élaborés pour la répartition des crédits spécifiques qui structurent donc bien l'action locale de l'État en faveur de la politique de la ville.

On relèvera ensuite l'estimation « qualitative » du degré d'implication des moyens « de droit commun » avec l'usage d'un prorata rapportant le total des crédits au poids de la population et la mention d'un « indice de fiabilité », illustrant la nécessité de recourir moins à un outil comptable qu'à une approche évaluative.

Le dernier tableau présenté ci-dessous (tableau 4) est utilisé à la préfecture du Rhône et met bien en valeur l'importance de la dimension partenariale de la politique de la ville.

Annexe VII

Tableau 1 : Tableau de suivi de la Préfecture du Nord pour les projets politique de la ville (suivi par commune)

Tableau de suivi																			
Politique de la ville 2012																			
Commune de …																			
N°	**Action N ou R**	**Quartier concerné**	**Nombre de bénéficiaires**	**Public concerné (tranche d'âge, sexe) Public spécifique (demandeurs d'emploi, allocataires RSA etc…)**	**Porteur**	**Intitulé de l'action**	**Services instructeurs**	**Coût total de l'action**	**Montant de la subvention CUCS demandée**	**Participation Ville ou EPCI**	**Subvention CUCS 2011**	**Subvention CUCS accordée**	***Droit Commun***			**Adulte relais présent dans la structure ?**	**Autres financements (CAF, FSE, CG, CR, fonds propres)**	**Avis de l'État et observations éventuelles**
													Emploi	*Culture*	*Autre*			
1- Habitat et Cadre de vie																			
2- Accès à l'emploi et développement économique																			
3- Santé et accès aux soins																			
4- Éducation																			
5- Prévention de la délinquance																			
6 -Lien social, citoyenneté et participation à la vie publique																			
7- Accès aux droits et lutte contre les discriminations																			
8- Actions sportives et culturelles																			
9- Ingénierie																			

Annexe VII

Tableau 2 : Tableau de suivi de la Préfecture du Nord par programme budgétaire et par thématique ; moyens affectés aux quartiers populaires

Programme	Justice Cour d'appel SPIP	Cour d'appel	ACCES AU DROIT ET A LA JUSTICE 101			SPIP	ADMINISTRATION PENITENTIAIRE 107		POLICE NATIONALE 176
Action			1. Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité	2. Aide aux victimes	3. Médiation familiale et espaces de rencontre		2. Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice		2. Sécurité et paix publiques
Sous action									
Dispositif			Maison de la justice et du droit et Point d'accès au droit				Subvention aux associations (culture, social, emploi	Placement extérieur (hébergement, restauration et/ou accompagnement social)	Psychologue
Avesnes	57 950	54 950	40 000	14 950	-	3 000	3 000		
Cambrai	68 500	59 750	-	59 750	-	8 750	-	8 750	
Douai	17 250	1 500	-	1 500	-	15 750	-	15 750	
Dunkerque	46 000	39 000	15 000	21 750	2 250	7 000	-	7 000	
Lille	208 525	99 425	40 000	44 800	14 625	109 100	74 100	35 000	92 580
Valenciennes	92 000	92 000	15 000	59 750	17 250	-	-		
Action d'envergure départementale									
Action d'envergure régionale									
Total des crédits en territoire politique de la ville	490 225	346 625	110 000	202 500	34 125	143 600	77 100	66 500	92 580
Total des crédits départementaux	1 049 880	795 880	160 000	524 000	111 880	254 000	114 000	140 000	
Part des crédits affectés dans les quartiers prioritaires	**46,7 %**	**43,6 %**	**68,8 %**	**38,6 %**	**30,5 %**	**56,5 %**	**67,6 %**	**47,5 %**	NS
Critère	Critère territorial	Critère territorial	Critère territorial (établissement localisé en quartier ZUS et CUCS)	Critère territorial (association localisée en quartier ZUS et CUCS)	Critère territorial (association localisée en quartier ZUS et CUCS)	Critère territorial (association localisée en quartier ZUS et CUCS)	Critère territorial (association localisée en quartier ZUS et CUCS)	Critère territorial (association localisée en quartier ZUS et CUCS)	Critère territorial (intervention dans les quartiers ZUS et CUCS)
Indice de fiabilité du critère /5	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Commentaires									

Annexe VII

Tableau 3 : Estimation des moyens de la politique de la ville par secteur et par arrondissement (Préfecture du Nord)

	Éducation nationale Inspection académique	Justice Citoyenneté Prévention de la délinquance Cour d'appel SPIP	Culture DRAC	Jeunesse et sport DRJSCS DDCS	Cohésion sociale DRJSCS DDCS	Emploi DIRECCTE	Santé ARS	Habitat Cadre de vie DDTM Préfecture
Avesnes		57 950	51 500	134 740	1 057 250	14 799 340	98 210	-
Cambrai		68 500	3 300	55 970	2 720 120	4 877 650	261 350	-
Douai		17 250	42 930	76 960	3 366 070	6 279 070	149 110	1 854 030
Dunkerque		46 000	77 150	140 640	5 174 470	5 062 610	240 760	-
Lille		301 110	767 770	1 191 460	16 463 010	23 567 380	2 930 830	-
Valenciennes		92 000	109 080	639 240	8 358 310	29 696 810	538 360	628 450
Action d'envergure départementale			581 810	31 000		6 783 610		
Action d'envergure régionale				4 000				
Total des crédits en territoire politique de la ville	NS	490 230	1 633 540	2 274 010	37 139 230	91 066 470	4 218 620	2 482 480
	9 503 910 + 486 ETPT + 2 772 HSE							
Total des crédits départementaux		1 049 880		8 899 120				4 235 500
Part des crédits affectés dans les quartiers prioritaires	NS	47 %	NS	26 %	NS	NS	NS	59 %
Critère	Néant	Critère territorial	Cote mal taillée (% estimé à partir de structures test)	Critère territorial	Critère territorial et cote mal taillée	Cote mal taillée (% des demandeurs d'emploi en ZUS par rapport à l'ensemble des demandeurs d'emploi augmenté de la population en Cucs)	Critère territorial et cote mal taillée	Critère territorial
Indice de fiabilité du critère /5	O	3	2	4	3	2	3	4

Annexe VII

Tableau 4 : Tableau du comité de pilotage des crédits de la politique de la ville (Préfecture du Rhône)

COMITE DE PILOTAGE FINANCIER 2012 - COMMUNE DE : VAULX-EN-VELIN - 16 FEVRIER 2012																																			
Quartier	Structure porteuse	N° d'action	Intitulé de l'action	NRD	Thème	Service instructeur	Description (contenu, localisation, type de bénéficiaires)	Nb de bénéficiaires prévisionnel en 2012			Nb de bénéficiaires effectivement concernés en 2011			Indicateurs de réussite	Commentaires sur l'action du chef de projet	Commentaires sur l'action du délégué du préfet	Montant proposé par le délégué du préfet	Décision du préfet	Remarques en comité de pilotage financier	Sub. État-ACSE 2011	Coût total	Sub. État-ACSE demandée	Sub. État droit commun demandée	subvention État contrat aidé	Commune PV	Commune DC	Grand Lyon	Conseil Régional PV	Conseil Régional DC	Conseil Général	Fonds européens	CAF	Bailleurs	Autofinancement	Autres
								H	F	Total	H	F	Total																							

3. Niveaux territoriaux d'intervention

Niveaux territoriaux d'intervention de l'État	Niveau régional	Niveau départemental	Niveau infra-départemental
Éducation nationale	Rectorat	Direction des services académiques	Établissements (lycée, collège)
			Circonscriptions (écoles maternelles et élémentaires)
Sécurité et prévention de la délinquance	Zone de défense	Direction départementale de la sécurité publique	Circonscriptions de sécurité publique (une ou plusieurs communes ou parties de commune)
	Région de gendarmerie	Groupement de gendarmerie	Unités territoriales (plusieurs communes)
Emploi - développement économique	DIRRECTE	UT DIRRECTE	Bassins d'emploi
		Direction territoriale de Pôle emploi	Agences

ANNEXE VIII

Carottages :

« Parcours animation sport » (programme 219)

« Réseau d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents » (programme 106)

Annexe VIII

SOMMAIRE

1. **PROGRAMME 219 « SPORT » - DISPOSITIF « PARCOURS ANIMATION SPORT » (PAS) 128**

2. **PROGRAMME 106 « ACTION EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES » - DISPOSITIF « RÉSEAU D'ÉCOUTE, D'APPUI ET D'ACCOMPAGNEMENT DES PARENTS » (REAAP) 130**

1. Programme 219 « Sport » - Dispositif « Parcours animation sport » (PAS)

	DRJSCS Bourgogne	DRJSCS PACA
Concours du programme 219 à la politique de la ville	3 438 666 € en AE=CP pour 2012 : - 901 519 € pour l'action 1 Promotion du sport pour le plus grand nombre (sous-actions : soutien aux associations sportives ; soutien à la réalisation / rénovation et à l'aménagement d'équipements sportifs de proximité) - **2 537 247 € pour l'action 4 Promotion des métiers du sport (sous-action : programme "parcours animation sport")**	
Description du dispositif PAS	Mis en œuvre depuis 2006, **permet à des jeunes issus notamment des 751 ZUS** d'acquérir une formation qualifiante pour accéder à un emploi d'animateur ou d'éducateur dans le champ du sport, tout en bénéficiant d'un contrat aidé prévu par le plan de cohésion sociale. **2,537 M€ en AE=CP prévus en 2012** afin de permettre de financer environ 320 000 heures de formation (coût de l'heure stagiaire évalué à 8 €), soit l'équivalent de 432 parcours complets.	
Nature de la dépense	**Dépenses d'intervention** – transferts aux ménages	
Mise en œuvre de la dépense	DRJSCS	
Organisation du service	3 pôles thématiques : Cohésion sociale, jeunesse, vie associative ; Politiques sportives ; Formations, certifications, professions, emploi, concours (**pôle de rattachement du responsable BOP 219**). Un pôle Ressources humaines et administration générale. Un centre de ressources.	6 pôles thématiques : Professions-Formations (**pôle de rattachement du responsable BOP 219**) ; Sport ; Jeunesse et politiques éducatives ; Cohésion territoriale, égalité des chances et prévention des discriminations ; Observation, contrôle, évaluation, ingénierie ; Juridictions sociales. Un secrétariat général.
Opérateur des crédits PAS	**Responsable de la gestion du BOP 219** au sein de la DRJSCS.	**CREPS PACA :** dans le cadre d'une convention passée pour 2011 et 2012, la DRJSCS verse au CREPS les crédits relatifs à l'accompagnement de l'emploi, formation et professionnalisation de l'encadrement PAS, Rôle de coordination du dispositif de la DRJSCS.

Saisie de la dépense dans CHORUS	**<u>Région pilote CHORUS</u>** : - **centre de service partagé (CSP) rattaché à la DRFIP*** qui crée les engagements juridiques, valide les subventions et certifie le service fait ; - **1 agent CHORUS formulaire dans chaque pôle thématique et 1 référent CHORUS cœur** au pôle RH : après instruction du dossier, saisie du bénéficiaire de la subvention et du devis par l'agent CHORUS formulaire, vérification du montant de l'engagement et de l'affectation par action par le référent CHORUS cœur et transmission du dossier à la plateforme CHORUS. **<u>Nature des informations saisies dans CHORUS :</u>** dossiers de demandes de subvention pour l'organisme formateur des jeunes.	NC : toutes les opérations de facturation se font au niveau du CREPS.
Territorialisation de la dépense dans CHORUS	**Triple barrière :** - <u>« disparition » du bénéficiaire final du dispositif</u> (donc de son appartenance territoriale) lors de la saisie dans CHORUS de la subvention (versée à l'organisme formateur au titre de l'ensemble des jeunes formés) ; - <u>localisation de l'organisme formateur</u> par son numéro SIREN qui ne donne pas d'information fiable sur son territoire d'activité ; - <u>pas d'utilisation par les agents CHORUS formulaire</u> des localisations interministérielles et ministérielles et pas de consignes de saisie des axes ministériels 1 et 2.	Non concerné : CREPS opérateur des crédits PAS.
Suivi territorialisé du PAS	**Tableau de bord national (annexe de l'instruction annuelle) :** « Suivi statistique et bilan financier du PAS ». Ventilation des différents items : jeunes issus de ZUS / jeunes hors ZUS.	
Enveloppe PAS 2012	70 000 €	100 000 €
Nombre de jeunes présents dans le PAS	32 (dont 27 ZUS)	104 (dont 62 ZUS)

CSP BLOC 3 : DRFIP + DIRECCTE + DDFIP + DRAC +DRJSCS + directions départementales interministérielles (en partie). Cette plateforme régionale interministérielle comporte un service facturier (SFACT).

2. Programme 106 « Action en faveur des familles vulnérables » - Dispositif « Réseau d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents » (REAAP)

	DDCS 13 avant 2011	DDCS 13 depuis 2011
Concours du programme 106 à la politique de la ville	Action 1 Accompagnement des familles dans leur rôle de parents (crédits déconcentrés afférents aux dispositifs de médiation familiale, de conseil familial et conjugal et de soutien à la parentalité, qui englobent les « points info famille» et les REAAP). Un tiers des crédits déployés dans les territoires prioritaires de la politique de la ville, contribution en cours de chiffrage pour 2012 (30 % de 10,62 M€ en AE=CP si mêmes modalités de calcul qu'en 2010 et 2011).	
Description du dispositif REAAP	Les REAAP, animés par les DDCS(PP), les CAF ou des associations familiales, soutiennent et fédèrent des actions innovantes pour aider les parents. La contribution de l'État a représenté en 2009 (dernier bilan national disponible) environ 15 % du financement public des REAAP, lesquels ont permis cette même année d'assurer un peu plus de 8 200 actions par an, bénéficiant à environ 560 000 parents.	
Nature de la dépense	Dépenses d'intervention – transferts aux autres collectivités	
Mise en œuvre de la dépense	DDCS (qui est RUO)	
Organisation du service	2 pôles thématiques : Ville accompagnement logement social ; Famille enfance associations sport (**pôle de rattachement du responsable BOP 106**). Un secrétariat général. Une délégation départementale des droits des femmes et à l'égalité.	
Opérateur des crédits PAS	Responsable de la gestion du BOP 106 au sein de la **DDCS**	**CAF 13 :** - convention relative au paiement des actions du REAAP passée entre la CAF et la DDCS, copilotes du Réseau Parents 13 ; - CAF mandatée pour payer toutes les actions REAAP ayant été validées par le Comité départemental de soutien à la parentalité (CDSP).
Saisie de la dépense dans CHORUS	1/ Arrêtés / conventions de subvention après décision des commissions territoriales d'examen des projets. 2/ Signature des arrêtés / conventions par la DDCS puis transmission à l'agent CHORUS formulaire pour saisie. 3/ Transmission à la plateforme CHORUS (trésorerie générale) pour paiement.	Non concerné : CAF opérateur des crédits.

Annexe VIII

	DDCS 13 avant 2011	DDCS 13 depuis 2011
Territorialisation de la dépense dans CHORUS	**Barrière à la territorialisation** : au moment de la saisie de la subvention dans CHORUS, n'apparaît que le siège de l'association (fédération ou centre social) et pas le territoire de l'action.	Non concerné : CAF opérateur des crédits.
Suivi territorialisé du dispositif REAAP	- **Tableau de bord national** « Remontée d'informations sur les actions des REAAP financés au titre de l'année » : **item localisation des actions** (par nombre d'actions et par nombre de participants) avec actions mises en œuvre en milieu rural / actions mises en œuvre en milieu urbain ou périurbain dont territoires prioritaires / hors territoires prioritaires. - **Initiative DDCS 13** : tableau de suivi des REAAP par centre social (porteur des actions) et par territoires CAF (11 territoires CAF depuis 2009).	
Enveloppe REAAP		60 000 € en 2012 (enveloppe totale action 1 : 285 000 €)

ANNEXE IX

Systèmes d'information et territorialisation

Annexe IX

SOMMAIRE

1. CHORUS 134

1.1. Axes d'analyse utilisables dans CHORUS 134
1.1.1. Localisation interministérielle 134
1.1.2. Projet analytique ministériel et localisation ministérielle 134
1.1.3. Nature détaillée ministérielle 134
1.1.4. Axe ministériel 1 et axe ministériel 2 134
1.1.5. Activité 134
1.1.6. Tranche fonctionnelle 135
1.1.7. Contrats de projet Etat-région (CPER) et PRESAGE 135

1.2. Utilisation des axes disponibles dans CHORUS par les ministères 136
1.2.1. Présentation des axes d'analyse faisant l'objet d'une utilisation par ministères 136
1.2.2. L'absence de doctrine d'emploi et de référentiel dans l'utilisation des axes d'analyse : l'exemple du ministère de l'éducation nationale 136

1.3. La restitution INF-DEP-47 138

2. PRESAGE (PROGRAMME RÉGIONAL ET EUROPÉEN DE SUIVI, D'ANALYSE, DE GESTION ET D'ÉVALUATION), OUTIL DE LA DATAR 139

2.1. Un outil de gestion, de suivi et de pilotage 139

2.2. Arborescence de codification et priorités transversales 139

2.3. Localisation des opérations 139

3. LE WEB SERVICE ADRESSE DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DES VILLES (SG-CIV) 140

3.1. Objectif poursuivi par l'instrument Web Service Adresse et référentiels utilisés 140
3.1.1. Objectif 140
3.1.2. Référentiels 140

3.2. Services offerts par l'instrument Web Service Adresse 140
3.2.1. Le formulaire d'adresse des quartiers du SG-CIV 140
3.2.2. Le Web Service d'adresse des quartiers 140

3.3. Les 4 étapes du fonctionnement de l'instrument Web Service Adresse 141

4. SYSTÈMES D'INFORMATION D'OPÉRATEURS (ACSÉ, CNDS ET PÔLE EMPLOI) ET TERRITORIALISATION 142

1. CHORUS

1.1. Axes d'analyse utilisables dans CHORUS

1.1.1. Localisation interministérielle

La localisation interministérielle, qui doit obligatoirement être informée dans CHORUS, correspond au lieu géographique (pays, région, département et commune) auquel se rattache l'exécution des crédits.

Cet axe, dont l'utilisation a vocation à être coordonnée par le Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, n'est pas géré avec une arborescence hiérarchique.

→ **double difficulté liée à cet axe :** pas de doctrine d'emploi publiée et évaluation de la qualité de la saisie aujourd'hui impossible.

1.1.2. Projet analytique ministériel et localisation ministérielle

Ces 2 axes d'analyse, qui sont facultatifs et très peu utilisés aujourd'hui, permettent respectivement à chaque ministère :

- de spécifier un code projet propre s'agissant de l'axe projet analytique ministériel,
- de suivre un axe géographique propre s'agissant de la localisation ministérielle.

Pour ces 2 axes, la codification est propre à chaque ministère (et doit donc être homogène au sein d'un même ministère) et l'utilisateur choisit une occurrence dans une liste prédéterminée.

1.1.3. Nature détaillée ministérielle

Cet axe permet de spécifier une nature de la dépense plus détaillée que le compte PCE.

1.1.4. Axe ministériel 1 et axe ministériel 2

La codification de l'axe libre 1 et de l'axe libre 2 est propre à chaque ministère et doit donc être homogène au sein d'un même ministère.

L'axe ministériel 1, aujourd'hui utilisé par plusieurs ministères pour faire de la comptabilité analytique, est soumis à référentiel : l'utilisateur choisit une occurrence dans une liste prédéterminée.

L'axe ministériel 2 n'est pas soumis à référentiel : la saisie est libre.

1.1.5. Activité

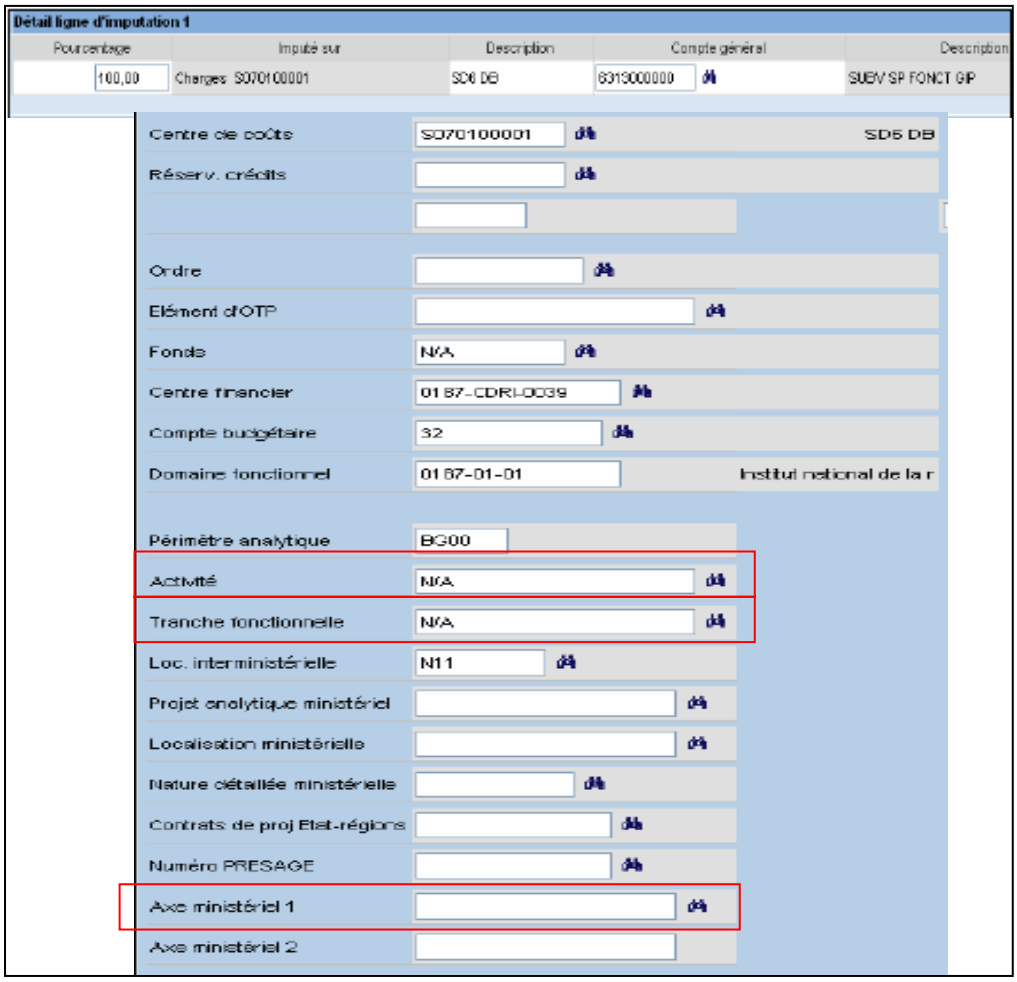
L'activité est l'élément structurant de la programmation correspondant à une activité d'un service.

1.1.6. Tranche fonctionnelle

L'axe tranche fonctionnelle représente une opération d'investissement pluriannuelle.

1.1.7. Contrats de projet État-région (CPER) et PRESAGE

Ces 2 axes d'analyse permettent respectivement le suivi des CPER et celui des opérations cofinancées par des fonds européens.



Source : Copie d'écran CHORUS (Mission CHORUS – DEPAFI)

1.2. Utilisation des axes disponibles dans CHORUS par les ministères

1.2.1. Présentation des axes d'analyse faisant l'objet d'une utilisation par ministères

	Axe ministériel 1	Axe ministériel 2	Localisation ministérielle	Nature détaillée ministérielle	Projet analytique ministériel	Localisation interministérielle
Ministère des affaires étrangères	x	x	x	x	x	x
Ministère de la culture	x	x				x
Ministère de l'agriculture	x	x				x
Ministère de l'éducation nationale	x	x		x		x
Ministère du budget	x	x	x	x	x	x
Ministère de l'intérieur	x	x	x	x	x	x
Ministère de la justice	x	x		x	x	x
Premier Ministre	x	x	x	x		x
Ministère de l'écologie		x			x	x
Ministère du travail	x	x	x			x
Ministère de la recherche		x				x
Ministère de la ville		x				x
Ministère des sports		x				x
Ministère des solidarités		x				x
Ministère de l'économie	x	x				x
Ministère de l'immigration						x
Ministère de la défense	x	x		x		x

Source : AIFE

1.2.2. L'absence de doctrine d'emploi et de référentiel dans l'utilisation des axes d'analyse : l'exemple du ministère de l'éducation nationale

Les résultats du tableau supra sur les axes d'analyse faisant l'objet d'une utilisation par ministères ne prennent sens qu'au regard de la doctrine d'emploi de ces axes d'analyse.

La mission s'est ainsi interrogée sur l'utilisation réelle par le ministère de l'Éducation nationale de l'axe ministériel 2 pour lequel n'existe à l'heure actuelle ni doctrine d'emploi, ni référentiel. Le tableau ci-dessous est un extrait d'une extraction CHORUS (extraction INF-BUD-40) sur les données 2012 du ministère de l'Éducation nationale sur l'utilisation des axes localisation ministérielle et ministériel 2 pour le programme 139 « Enseignement privé du 1er et du 2nd degré ».

Centre financier (= programme)	Axe ministériel 2	Localisation ministérielle	EUR
0139	Résultat		517 031 647
0139	0139ACSO	#	1 411
0139	0139ACSOT2	#	1 220
0139	CAP 2011	#	1 851
0139	CAPITAL DECES	#	4 876
0139	CMO	#	23
0139	CMO RAP 2011	#	562
0139	CRÉDITS PÉDAGOGIQUES	#	5 788
0139	DAMESOP2	#	900
0139	HONORAIRES MED	#	161
0139	HONORAIRES MED RAP2011	#	266
0139	PCO0850050	#	24
0139	PCO0850070	#	46
0139	PCO0850090	#	13
0139	PCO0850100	#	59
0139	PCO0850230	#	87
0139	PCO0850260	#	90
0139	PCO1620050	#	10 160
0139	REPAS	#	230
0139	REPAS RAP 2011	#	526
0139	URSSAF RAP 2011	#	65
0139	VISITE APTITUDE PRIVE	#	585
0139	#	#	517 002 705

Source : AIFE - Extraction CHORUS sur les données 2012 du ministère de l'Éducation nationale pour les axes localisation ministérielle et ministériel 2 (programme 139)

Trois enseignements principaux peuvent être tirés de cette extraction CHORUS :

- l'axe ministériel 2 n'est rempli que pour un montant faible de crédits : 517 M€ pour un budget 2012 du programme 139 de 7,105 Md€ en AE=CP (PAP 2012), soit moins de 8 % ;
- l'axe ministériel 2 n'est rempli que pour un nombre réduit d'opérations : seules 21 occurrences apparaissent dans l'extraction ;
- les saisies dans l'axe ministériel 2 ne sont pas faites à des fins analytiques : l'extraction illustre l'absence de doctrine d'emploi ainsi que de référentiels communs ;
- l'Éducation nationale n'exploite pas à l'heure actuelle les potentialités de l'axe localisation ministérielle.

De l'extraction complète examinée par la mission, il résulte que des observations de même nature peuvent être faites sur l'ensemble des programmes de l'Éducation nationale pour l'utilisation de ces deux axes.

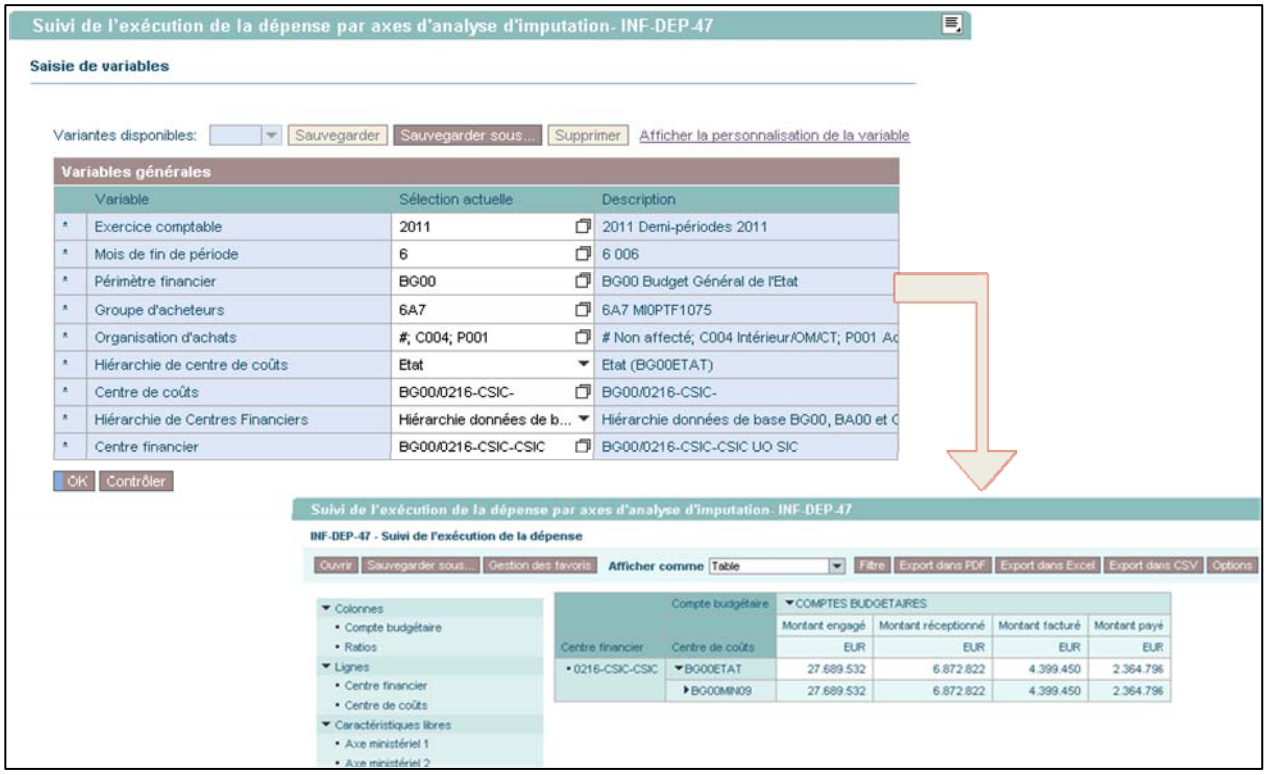
La mission a par ailleurs confirmé ces résultats pour l'ensemble des ministères utilisant actuellement l'axe ministériel 2 à partir des extractions CHORUS fournies par l'AIFE.

1.3. La restitution INF-DEP-47

Restitution d'exécution de la dépense disponible dans CHORUS, la INF-DEP-47 a pour objectif de présenter les montants engagés et réalisés en fonction :

- des **axes budgétaires** (centre financier, compte budgétaire, fonds, domaine fonctionnel),
- des **axes organisationnels** (centre de coût, axe ministériel 1, axe ministériel 2, projet analytique, contrats de projets État-régions, localisation interministérielle, localisation ministérielle, nature détaillée ministérielle, activité, organisation d'achat, groupe d'acheteurs, domaine d'activité),
- du **compte général**.

Cette restitution permet de restituer les différents montants relatifs aux engagements juridiques, à savoir le montant engagé, le montant réceptionné, le montant facturé et le montant payé.



Source copie d'écran : Présentation Atelier CHORUS à destination des prescripteurs, Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, juin 2011

2. PRESAGE (Programme régional et européen de suivi, d'analyse, de gestion et d'évaluation), outil de la DATAR

2.1. Un outil de gestion, de suivi et de pilotage

- **Le système de production PRESAGE-web :** PRESAGE met à disposition des partenaires concernés toutes les informations nécessaires à la gestion, au suivi, au contrôle et à l'évaluation des politiques européennes et nationales (instruction partenariale, indicateurs quantitatifs et qualitatifs en prévision et en réalisation, informations financières d'exécution, etc.).
- **L'infocentre PRESAGE** est un système d'information complémentaire entièrement dédié au *reporting* et à l'analyse : la mise à jour en temps réel de cette base de données partagées donne une visibilité de l'ensemble des projets à chaque étape de la vie du dossier, depuis son dépôt jusqu'à son archivage.

2.2. Arborescence de codification et priorités transversales

- **La codification** se fait par programme, axe, mesure, sous-mesure et action. L'axe est le niveau d'intégration des objectifs et la mesure le niveau d'intégration de la contribution de l'opération aux priorités transversales.
- **4 niveaux de contribution d'une opération à la prise en compte des priorités transversales sont distingués :** négatif (contribution négative), neutre (pas d'effet identifiable de l'opération), positif (contribution intentionnelle et / ou effective de l'opération), remarquable (contribution à souligner par son importance, sa valeur d'exemplarité et / ou son caractère innovant).

2.3. Localisation des opérations

- **Une opération peut être localisée sur une ou plusieurs circonscriptions territoriales**. Les circonscriptions territoriales par défaut sont la région, le département, le canton, la commune, l'arrondissement et le quartier.
- **Finesse du paramétrage territorial :** l'autorité régionale (animateur PRESAGE) peut prévoir le paramétrage de zones supplémentaires à celles du paramétrage de base dans l'application. Il est ainsi possible de localiser une opération sur une zone définie régionalement dans le cadre « autres zones ». Un paramétrage ZUS, qui nécessiterait la mise en place d'une échelle de concordance, est donc envisageable, mais il doit être prévu en début de programmation.

3. Le Web Service Adresse du Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SG-CIV)

3.1. Objectif poursuivi par l'instrument Web Service Adresse et référentiels utilisés

3.1.1. Objectif

Soutenir les démarches de territorialisation des politiques publiques en permettant l'identification, d'une part, des bénéficiaires concernés résidant dans un quartier de la politique de la ville et, d'autre part, des crédits de droit commun alloués à ces populations.

3.1.2. Référentiels

- Composante adresse du Référentiel à Grande Échelle (RGE) de l'IGN (identification des routes, des adresses ponctuelles et des lieux-dits habités) pour la validation des adresses.
- Référentiel des quartiers prioritaires du SG-CIV pour le géo référencement en territoire(s) de la politique de la ville.

3.2. Services offerts par l'instrument Web Service Adresse

3.2.1. Le formulaire d'adresse des quartiers du SG-CIV

Vérification en temps réel de l'appartenance d'une adresse à un quartier de la politique de la ville sur le site http ://sig.ville.gouv.fr (*« **traitement à la volée** »*).

→ **usage** : identification des adresses au fil de la saisie de l'opérateur dans son application

→ **utilisateurs identifiés :** besoin exprimé par le Conseil national des missions locales ; antennes Pôle Emploi et opérateurs du contrat d'autonomie qui apparaissent comme des utilisateurs potentiels

3.2.2. Le Web Service d'adresse des quartiers

Le Web Service d'adresse des quartiers propose deux types de traitements :

- ***traitements en masse*** *:* traitements automatiques de base d'adresses (interrogation directe entre système)
  - → **usage** : identification des adresses en fin d'exercice pour du *reporting*
  - → **utilisateurs identifiés :** besoin exprimé par Pôle Emploi et l'Epide ; ACSé et Manpower qui apparaissent comme des utilisateurs potentiels
- ***traitements par lot via une plateforme*** *:* traitements automatiques de fichiers d'adresses, adaptés aux bases de petite taille ou à des traitements ponctuels
  - → **usage** : identification des adresses pour du *reporting* ponctuel
  - → **utilisateurs identifiés :** besoin complémentaire exprimé par l'Epide

3.3. Les 4 étapes du fonctionnement de l'instrument Web Service Adresse

Étape 1 : **Transmission de l'adresse à géo référencer** par le système souhaitant utiliser le service (application métier) au serveur Web Service Adresse du SG-CIV.

Étape 2 : **Validation de l'adresse transmise** par le serveur Web Service Adresse (utilisation du référentiel RGE de l'IGN).

Étape 3 : **Géo référencement de l'adresse validée** (utilisation du référentiel des quartiers prioritaires du SG-CIV).

Étape 4 : **Transmission de la réponse** (adresse validée + réponse en ZUS, ZFU et CUCS) à l'application métier.

4. Systèmes d'information d'opérateurs (ACSé, CNDS et Pôle Emploi) et territorialisation

	Nature du système	Fonctionnalités du système	Structure de la nomenclature utilisée	Mise en œuvre de la nomenclature	Suivi analytique territorialisé
ACSé GISPRO	« **Gestion de l'instruction des subventions** » : outil d'instruction informatique des dossiers de demandes de subvention	- codification des interventions de l'ACSé au moment de l'instruction des dossiers - traçabilité des dépenses - répartition des compétences entre délégués départementaux, régionaux, et directions du siège	Structure thématique : 11 thèmes déclinés en 17 sous-thèmes, 54 objectifs et 160 modalités détaillées (codification au niveau de la modalité)	1/ Le service du budget et du contrôle de gestion de l'établissement renseigne le premier niveau de GISPRO. 2/ Les délégués départementaux et régionaux répartissent les crédits qui leur sont délégués entre les différents sous-thèmes. 3/ L'instruction des dossiers de financement permet le suivi analytique des crédits engagés par affectation d'une modalité d'intervention et d'indicateurs.	**Oui, dans le cadre d'un suivi analytique complémentaire** portant : - d'une part, sur le territoire d'intervention concerné : quartier, commune, département, région, échelon national ; - d'autre part, sur le cadre contractuel : CUCS, hors CUCS.
CNDS ORASSAMIS 3.0	Application de gestion des subventions	Extractions des données par items dans le cadre des synthèses régionales	Ventilation des subventions en : - objectifs opérationnels et modalités ou dispositifs (12 items) ; - publics et territoires (6 items : statut des personnes ; genre du public ; tranche d'âge ; statut du territoire ; population du territoire concerné ; famille d'APS).	1/ Répartition des crédits au niveau régional (Préfet de région délégué territorial du CNDS) entre une enveloppe régionale et des enveloppes départementales. 2/ Préparation des dossiers par les DDCS pour les enveloppes départementales et la DRJSCS pour l'enveloppe régionale : renseignement de la base ORASSAMIS (logiques de saisie souvent différentes entre les départements). 3/ Transmission des dossiers à la commission territoriale du CNDS pour validation.	**Oui : item 6 Statut du territoire** : « Ambition réussite » ; Éducation prioritaire (hors ambition réussite) ; Hors « Éducation prioritaire » ; ZUS (hors DEB) ; Quartier Dynamique espoir banlieues ; Communes DSR ; Hors territoires prioritaires.

Annexe IX

	Nature du système	Fonctionnalités du système	Structure de la nomenclature utilisée	Mise en œuvre de la nomenclature	Suivi analytique territorialisé
Pôle Emploi AURORE	« **Application Unique du Référentiel d'Organisation du Réseau** » (en cours de développement) : référentiel d'organisation de Pôle Emploi		La gestion des bassins d'emploi se fait par : - région INSEE, - bassins, - agences Pôle Emploi, - zones de compétence de l'agence Pôle Emploi.	Outil modulaire avec une administration décentralisée : - au niveau national, administrateur national AURORE, - au niveau local, correspondant régional AURORE.	**En projet :** - un référentiel géographique qui permettra des restitutions géographiques doit être intégré dans AURORE, - les ZUS n'ont pas été définies comme entité géographique à intégrer dans ce référentiel.
Pôle Emploi AUDE	« **Application Unifiée du Demandeur d'Emploi** » : système d'information métier	Réalisation de l'entretien d'inscription et de diagnostic (EID), gestion des prestations et de la formation, outil d'orientation vers la formation		Saisie par les agents Pôle Emploi en charge de l'inscription.	**Oui :** - le système permet l'identification des demandeurs d'emploi par adresse et donc des restitutions par quartier, - possibilité de signaler que le demandeur d'emploi habite en ZUS ou sur le territoire d'un CUCS