

RAPPORT A LA COMMISSION DES FINANCES DU SENAT SUR LE FONDEMENT DE L'ARTICLE 58°2 DE LA LOLF

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

PLAN DU RAPPORT

PARTIE I : INTRODUCTION.....	6
-------------------------------------	----------

PARTIE II : LE CADRE GEOGRAPHIQUE DES INTERVENTIONS DE L'ETAT	12
--	-----------

I. LA GEOGRAPHIE D'ORIGINE LEGISLATIVE ET REGLEMENTAIRE : UN DECOUPAGE FIGE POUR LES ZUS ET LES ZRU, UNE EXTENSION RAPIDE POUR LES ZFU.....	13
A. LES PRINCIPES D'ORGANISATION DE LA GEOGRAPHIE D'ORIGINE LEGISLATIVE ET REGLEMENTAIRE	13
B. UNE GEOGRAPHIE FIGEE POUR LES ZUS ET LES ZRU.....	16
C. UNE GEOGRAPHIE EN EXTENSION RAPIDE POUR LES ZFU	17
II. LA « GEOGRAPHIE CONTRACTUELLE » : UN RENOUVELLEMENT PROFOND DONT LES CONSEQUENCES SONT ENCORE DIFFICILES A MESURER.....	18
A. DES CONTRATS DE VILLE AUX CUCS : VERS UNE PLUS GRANDE NORMALISATION DU CADRE CONTRACTUEL.....	18
B. LA NOUVELLE GEOGRAPHIE CONTRACTUELLE : UN IMPACT QUI N'EST PAS ENCORE EVALUABLE, UNE ARCHITECTURE QUI N'EST PAS ENCORE STABILISEE	20

PARTIE III : LE PILOTAGE DES INTERVENTIONS DE L'ETAT	22
---	-----------

I. LA MULTIPLICATION DES INSTANCES	23
A. LE CONSEIL NATIONAL DES VILLES (CNV) : INSTANCE DE CONSULTATION ET DE PROPOSITION	23
B. LE COMITE INTERMINISTERIEL DES VILLES (CIV) : INSTANCE DE DECISION NON REUNIE DE 2002 A 2005	23
C. L'INSTABILITE DU POSITIONNEMENT DE LA POLITIQUE DE LA VILLE AU SEIN DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE	24
D. L'EVOLUTION DE LA DIV : D'UNE ADMINISTRATION DE MISSION A UNE ADMINISTRATION DE GESTION	26
II. LA REPARTITION DES ROLES ENTRE LA DIV ET LA NOUVELLE AGENCE NATIONALE POUR LA COHESION SOCIALE ET L'EGALITE DES CHANCES (ACSÉ).....	27
A. LES FONDEMENTS DE LA CREATION DE L'ACSÉ	27
B. UN COUT GLOBAL PLUS ELEVE ET UN TRANSFERT DE MISSIONS ENTRE LA DIV ET L'ACSE INACHEVE	31

III.	LE PILOTAGE LOCAL DES INTERVENTIONS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE.....	34
A.	LES MODALITES D'ORGANISATION DES SERVICES DE L'ÉTAT : DECLINAISON LOCALE DE L'INTERMINISTERIALITE.....	34
B.	LE NIVEAU DU PARTENARIAT ENTRE ÉTAT ET COLLECTIVITES TERRITORIALES : LE DEVELOPPEMENT DE LA CONTRACTUALISATION INTERCOMMUNALE ET SA REMISE EN CAUSE RECENTE	37
IV.	CLARIFIER LE PILOTAGE DES INTERVENTIONS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE.....	40
A.	STABILISER LE PILOTAGE NATIONAL	40
B.	RENDRE PLUS LISIBLE LE PILOTAGE LOCAL	41

PARTIE IV : LE PANORAMA DES INTERVENTIONS DE L'ÉTAT..... 43

I.	LES « CREDITS SPECIFIQUES » : UN PRINCIPE DE COMPLEMENTARITE NON RESPECTE, UNE GESTION INSTABLE ET DISPERSEE	45
A.	DONNEES GENERALES POUR LE PROGRAMME 147 « <i>EQUITE SOCIALE ET TERRITORIALE ET SOUTIEN</i> » : INSTABILITE DES MOYENS SUR LA PERIODE RECENTE, PERSISTANCE D'IMPAYES ET APPLICATION PROGRESSIVE DES PRINCIPES DE LA LOLF	46
B.	DONNEES PAR BENEFICIAIRES DES DEPENSES D'INTERVENTION DE L'ÉTAT AU TITRE DU PROGRAMME N° 147.....	57
C.	DONNEES PAR DISPOSITIFS D'INTERVENTION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE.....	60
II.	LA MOBILISATION DES « CREDITS DE DROIT COMMUN » : UNE EVALUATION A FIABILISER, DES EFFETS DE SUBSTITUTION A CONFIRMER, UNE COORDINATION A RENFORCER.....	71
A.	LES DIFFICULTES D'EVALUATION DE LA MOBILISATION DES CREDITS DE DROIT COMMUN	71
B.	UNE ANALYSE DES EFFETS DE SUBSTITUTION A RENFORCER	75
C.	LA COORDINATION OPERATIONNELLE ENTRE DISPOSITIFS DE DROIT COMMUN ET DISPOSITIFS SPECIFIQUES	77
III.	LA DOTATION DE SOLIDARITE URBAINE ET DE COHESION SOCIALE (DSU-CS) : SOURCE INDIRECTE DE FINANCEMENT EN FORTE CROISSANCE.....	81
A.	PRESENTATION DE LA DSU.....	81
B.	LA DSU, INTERVENTION INDIRECTE DE L'ÉTAT AU TITRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	82
C.	LE CADRAGE PLURIANNUEL D'EVOLUTION DE LA DSU-CS : UNE FORTE PROGRESSION GLOBALE	83
D.	L'INTRODUCTION DE COEFFICIENTS « ZUS-ZFU » DANS LES CRITERES DE REPARTITION DE LA DSU-CS.....	84
E.	LES CONSEQUENCES DE L'APPLICATION DE CES REFORMES : UNE PROGRESSION DE LA DSU DES COMMUNES PRINCIPALEMENT COUVERTES PAR DES ZONES D'INTERVENTION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	85
F.	UN DISPOSITIF DE SUIVI DE L'UTILISATION DE LA DSU-CS EN PARTIE INAPPLIQUE	91

PARTIE V : LA GESTION DES SUBVENTIONS DE L'ETAT AUX ASSOCIATIONS DANS LE CADRE DE TROIS CONTRATS DE VILLE 93

I.	LES ASSOCIATIONS BENEFICIAIRES : UNE GRANDE HETEROGENEITE.....	94
A.	DE NOMBREUSES ASSOCIATIONS SUBVENTIONNEES.....	94
B.	DES ASSOCIATIONS DE TAILLE VARIABLE.....	94
C.	TYPLOGIE DES ASSOCIATIONS EN FONCTION DE LA RELATION AU QUARTIER D'INTERVENTION.....	95
D.	TYPLOGIE EN FONCTION DE L'ACTIVITE EXERCEE	96
II.	DES CONVENTIONS D'OBJECTIFS ET DE MOYENS PEU DEVELOPPEES.....	97
III.	UN PROCESSUS COMPLEXE D'INSTRUCTION DES DEMANDES DE SUBVENTION QUI CONDUIT A DES PAIEMENTS TARDIFS AUX ASSOCIATIONS	99
A.	LES DIFFERENTES PHASES	99
B.	LES CRITERES D'ATTRIBUTION DES SUBVENTIONS	100
C.	LES APPLICATIONS INFORMATIQUES UTILISEES PAR LES SERVICES DE L'ETAT.....	101
D.	UN PAIEMENT TARDIF DES SUBVENTIONS	103
IV.	UNE EVALUATION DES ACTIONS MENEES A RENFORCER	105
V.	UN CONTROLE DE L'EMPLOI DES FONDS LACUNAIRE	106

PARTIE VI : L'IMPACT DES INTERVENTIONS DE L'ETAT : UNE EFFICACITE ET UNE EFFICIENCE INCERTAINES..... 109

I.	UN CADRE D'ANALYSE DE L'IMPACT DE LA POLITIQUE DE LA VILLE MIEUX STRUCTURE	110
A.	LA DEFINITION D'OBJECTIFS ET D'INDICATEURS DE RESULTATS POUR LA POLITIQUE DE LA VILLE.....	110
B.	UNE MEILLEURE CONNAISSANCE GLOBALE DES ZONES URBAINES SENSIBLES.....	111
II.	L'EFFICACITE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE : LE CONSTAT GLOBAL D'UNE ABSENCE DE RATTRAPAGE DES ZUS DOIT ETRE COMPLETE PAR D'AUTRES APPROCHES THEMATIQUES ET LOCALES.....	113
A.	L'APPROCHE GLOBALE DE L'ONZUS : L'ABSENCE DE RATTRAPAGE	113
B.	DES EVALUATIONS TERRITORIALES ET THEMATIQUES INCOMPLETES.....	115
III.	L'ANALYSE DE L'EFFICIENCE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE : UNE DEMARCHE A CONSTRUIRE.....	120
A.	AU NIVEAU NATIONAL : DES PREMIERS ELEMENTS D'APPRECIATION INSUFFISANTS.....	120
B.	AU NIVEAU LOCAL : L'ABSENCE D'UN SUIVI DE L'EFFICIENCE.....	121

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

PARTIE I : INTRODUCTION

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

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

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

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

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

¹ Lors du lancement de cette enquête, il a été convenu que le point de départ du délai de huit mois prévu à l'article 58² de la LOLF était le 1^{er} janvier 2007.

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

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

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

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

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

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

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

* Autres quartiers de l'agglomération

Source : Observatoire national des zones urbaines sensibles, rapport 2006

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹¹ Cf. annexe au présent rapport.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Le découpage ZUS-ZFU-ZRU

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

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

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

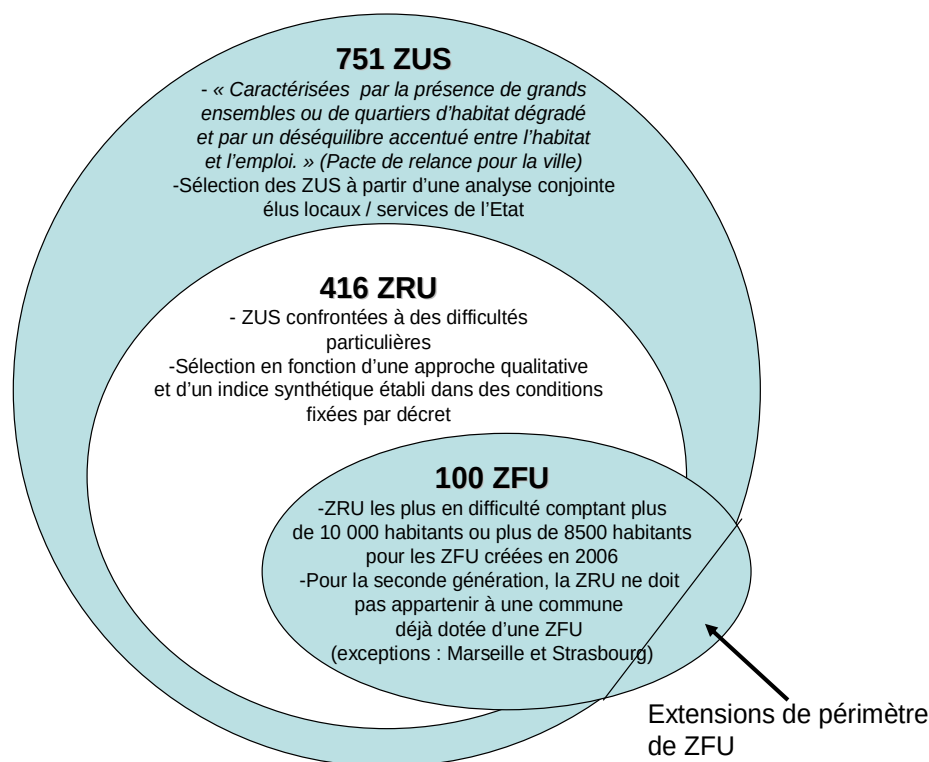
- Il rend éligible à un régime d'exonérations fiscales et sociales¹² ;
- Il exerce un impact significatif, depuis 2005, sur les modalités de répartition de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, concours financier de l'État aux communes¹³ ;
- Par ailleurs, depuis la loi du 1^{er} août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

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

¹² Cf. annexe.

¹³ Cf infra sur la DSU-CS.

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



Source : Cour des comptes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Une couverture large de la population

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

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

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

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

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

B. UNE GEOGRAPHIE FIGEE POUR LES ZUS ET LES ZRU

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

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

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

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

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

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

C. UNE GEOGRAPHIE EN EXTENSION RAPIDE POUR LES ZFU

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

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

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

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

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

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

II. LA « GEOGRAPHIE CONTRACTUELLE » : UN RENOUVELLEMENT PROFOND DONT LES CONSEQUENCES SONT ENCORE DIFFICILES A MESURER

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

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

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

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

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

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

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

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

Les contrats de ville 2000-2006 : les chiffres clés

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

Source de cet encadré : DIV

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. LA NOUVELLE GEOGRAPHIE CONTRACTUELLE : UN IMPACT QUI N'EST PAS ENCORE EVALUABLE, UNE ARCHITECTURE QUI N'EST PAS ENCORE STABILISEE

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

1. Un cadre juridique fragile

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

2. Une démultiplication du nombre de contrats

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PARTIE III : LE PILOTAGE DES INTERVENTIONS DE L'ETAT

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

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

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

I. LA MULTIPLICATION DES INSTANCES

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

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

Les modifications introduites concernent trois champs.

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

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

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

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

³⁰ Arrêté du Premier ministre du 6 février 2006.

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

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

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

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

Tableau n° 4 : Réunions du CIV depuis 1998

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

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

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

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

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

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

Les ministres en charge de la ville depuis 1990

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les délégués interministériels depuis 1988

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

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

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

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

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

II. LA REPARTITION DES ROLES ENTRE LA DIV ET LA NOUVELLE AGENCE NATIONALE POUR LA COHESION SOCIALE ET L'EGALITE DES CHANCES (ACSÉ)

A. LES FONDEMENTS DE LA CREATION DE L'ACSÉ

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

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

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

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

- la politique de la ville regroupe les crédits d'intervention finançant des actions de terrain qui étaient financées par la DIV ;
- l'intégration et la lutte contre les discriminations comprend les missions conduites par l'ex-Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les

³⁶ Cf. annexe au présent rapport.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

TOTAL	428,6
-------	-------

Source : budget primitif 2007 de l'ACSÉ

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

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

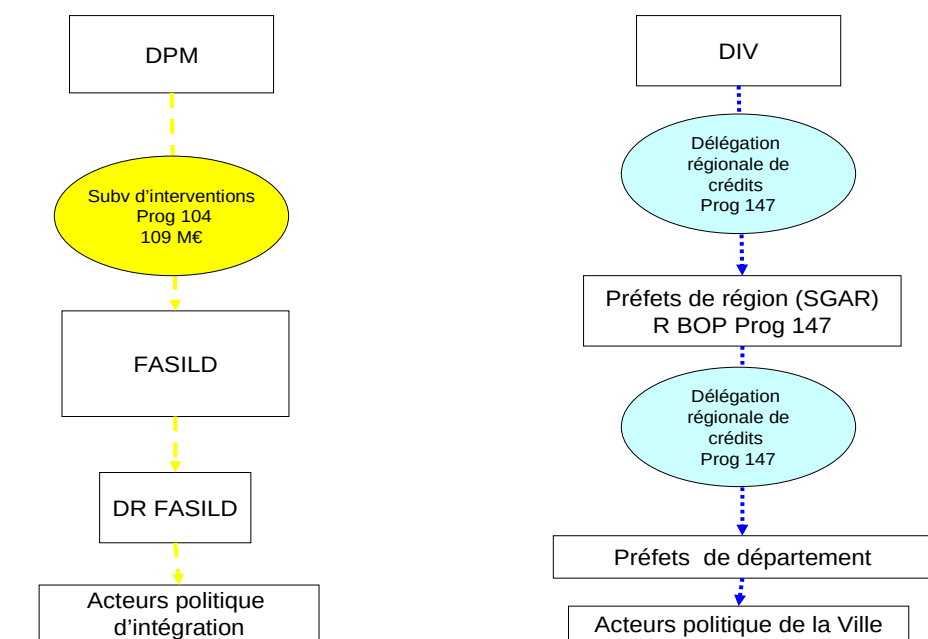
Le directeur régional est nommé par le directeur général après avis du préfet de région. Cet échelon correspond aux anciennes directions régionales de l'ex-FASILD.

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

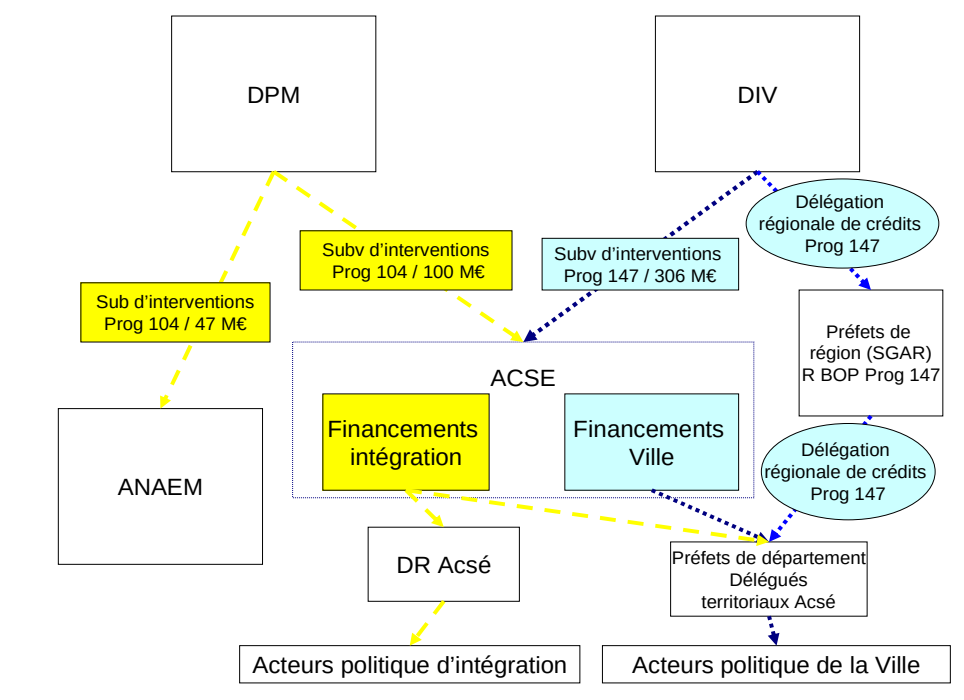
Tableau n° 6 : Le contexte organisationnel de la gestion des crédits spécifiques de l'Etat au titre de la politique de la ville

1. Avant la création de l'ACSÉ

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



2 -Depuis la création de l'ACSE



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

B. UN COUT GLOBAL PLUS ELEVE ET UN TRANSFERT DE MISSIONS ENTRE LA DIV ET L'ACSE INACHEVE

1. Un coût global plus élevé

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

Tableau n° 7 : Évolution des effectifs (ETP) de l'ACSÉ

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

Sources : LFI 2007 ; BP 2007 de l'ACSÉ

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

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

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

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

2. Un transfert de missions et de ressources inachevé

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

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

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

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

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

Tableau n° 8 : Tableau des transferts de moyens entre la DIV et l'ACSÉ

Crédits délégués par la DIV à travers les BOP régionaux	Crédits délégués par l'ACSÉ aux préfets de département	Mesures transitoires
- crédits d'investissement - animation régionale - formation des acteurs locaux - centres de ressources - évaluation des CUCS <u>Mesures expérimentales :</u> - travailleurs sociaux dans les commissariats - services d'aide d'urgence aux victimes - points d'accès au droit (généralistes et pénitentiaires) - insertion professionnelle des jeunes sous main de justice* - stages citoyenneté* - accès à la culture et au sport en milieu pénitentiaire* - prise en charge des victimes en milieu hospitalier* - partenariat grandes écoles - équipes emploi-insertion - écoles de la 2^{ème} chance	<u>Au sein des enveloppes départementales :</u> - financement des actions menées en partenariat (ex-FIV), dont les équipes-projet, les directions de projet et les chargés de mission « prévention de la délinquance » - opérations Ville Vie Vacances - intégration et lutte contre les discriminations (anciens crédits contractualisés du FASILD) - équipes et internats de réussite éducative - ateliers santé-ville <u>Selon des modalités spécifiques :</u> - plans territoriaux de lutte contre les discriminations sur le marché du travail - école ouverte - adultes-relais pour les postes nouvellement créés à compter du 1^{er} janvier 2007, et les postes renouvelés à compter de cette même date	- dans les départements d'outre-mer la DIV déléguera en 2007, l'ensemble des crédits du programme 147 « équité sociale et territoriale » (y compris les crédits adultes-relais, pour l'année entière) ; l'agence interviendra à compter de 2008 - dans les collectivités d'outre-mer, la DIV continuera de financer la politique de la ville, l'agence n'étant pas, selon la loi, compétente pour intervenir - en métropole, les postes d'adultes-relais déjà financés au 31/12/2006 continueront d'être financés par l'État jusqu'au 1^{er} juillet 2007, date à partir de laquelle l'ACSÉ prendra le relais, après passation d'avenants de transfert des conventions - les dossiers engagés en 2006 restant à mandater seront traités via le circuit État habituel et ne concernent pas l'ACSÉ.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A. LES MODALITES D'ORGANISATION DES SERVICES DE L'ÉTAT : DECLINAISON LOCALE DE L'INTERMINISTERIALITE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tableau n° 9 : Les effectifs des préfetures affectés à la fonction « *politique de la ville* » au sein de la mission « *cohérence territoriale des politiques gouvernementales* » au 31 décembre 2003.

Catégorie	A	B	C	Total
Effectifs	114	130	96	340

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les délégués de l'État⁴⁸

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

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

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

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

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

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

⁴⁸ Source de cet encadré : DIV.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : étude DIV-Conjuguer.

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Vers une remise en cause de cette évolution ?

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

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

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

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

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

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

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

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

A. STABILISER LE PILOTAGE NATIONAL

1. Garantir la continuité de l'interministérialité

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

2. Définir un cadre cohérent de pilotage au niveau national

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

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

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

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

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

B. RENDRE PLUS LISIBLE LE PILOTAGE LOCAL

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

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

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

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

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

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

PARTIE IV : **LE PANORAMA DES INTERVENTIONS DE L'ETAT**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A. DONNEES GENERALES POUR LE PROGRAMME 147 « EQUITE SOCIALE ET TERRITORIALE ET SOUTIEN » : INSTABILITE DES MOYENS SUR LA PERIODE RECENTE, PERSISTANCE D'IMPAYES ET APPLICATION PROGRESSIVE DES PRINCIPES DE LA LOLF

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

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

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

1. Les enjeux financiers

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

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

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

Tableau n° 10 : Les programmes de la mission « Ville et logement »

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

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

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

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

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

**Tableau n° 11 : Evolution des dépenses
par nature de crédits pour le
programme 147, « Equité sociale et
territoriale et soutien »**

Autorisations d'engagement	2004 *	2005 *	Evol.	2006	Evol.
Fonctionnement **	5,81	4,96	-15%	4,44	-10%
Investissement **	0,00	0,00	-	3,30	-
63 Compensations d'exonérations d'impôt sur les sociétés en zones franches urbaines. Cette intervention n'était pas retracée sur le programme 147 avant 2006.	267,14	233,32	-13%	330,45	42%
Sous-Total PG 147	272,95	238,27	-13%	338,19	42%
Intervention ZFU	-	-	-	292,91	-
Total PG 147	272,95	238,27	-13%	631,10	165%

* hors reprise d'AP du plan local

Crédits de paiement	2004	2005	Evol.	2006	Evol.
Fonctionnement ***	4,19	3,35	-20%	3,40	1%
Investissement ***	0,00	0,00	-	1,55	-
Intervention ***	268,70	245,49	-9%	427,90	74%
Sous-Total PG 147	272,89	248,84	-9%	432,85	74%
Intervention ZFU	-	-	-	292,91	-
Total PG 147	272,89	248,84	-9%	725,76	192%

*** ordonnancements et mandatement locaux

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

Tableau n° 12 : L' « amendement banlieues » : présentation globale

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

Source : PLF initial 2006, LFI 2006

Tableau n° 13 : L' « amendement banlieues » : décomposition

(en millions d'euros)	
Nature de la dépense	Mesures d'urgence
Associations (dépenses nationales ou déconcentrées)	80

Adultes relais (+ 3.000)	40
Equipes de réussite éducative (+ 325)	30
Internats de réussite éducative (+ 15)	7
Ateliers santé ville (+ 160)	4
Zones franches urbaines (+ 15)	20
TOTAL	181

Source : Rapport d'information de M. Pierre ANDRÉ, sénateur, sur les quartiers en difficulté, déposé le 30 octobre 2006. Annexe7 / Données PLF 2006

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

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

Tableau n° 14 : Evolution des crédits délégués par la DIV entre 2002 et 2006 en Seine-Saint-Denis et dans le Rhône (en €)

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

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

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

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

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

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

⁶⁶ Déjà cité, mai 2007, p. 60 et s.

Tableau n° 15 : Taux de consommation des crédits ouverts du programme n° 147 « Equité sociale et territoriale et soutien » par nature de dépenses

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

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

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

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

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

Tableau n° 16 : Les moyens consacrés aux différentes composantes du programme de réussite éducative et la consommation de ces moyens en 2006 (en M€)

	PAP 2006	LFI 2006	Exécution 2006	PAP 2007	LFI 2007
Équipes de réussite éducative	56,00	86,00	72,66	105,00	101,80

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

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

Internats de réussite éducative	3,00	10,00	2,76	4,125	4,125
Soutien aux associations "têtes de réseau"	2,00	2,50	2,32	2,00	3,00
Parrainage des jeunes des quartiers par étudiants de grandes écoles	1,00	0,50	1,84	1,00	
Total	62,00	99,00	79,59	112,13	108,93

Source : DIV

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

Ces difficultés de budgétisation s'expliquent pour partie, selon la DIV, par le vote de l'« amendement banlieue » qui a rendu plus complexe la prévision budgétaire. Ces difficultés n'ont pu être que partiellement compensées en gestion en raison des problèmes survenus dans le suivi de la consommation des crédits. L'infocentre INDIA-LOLF n'a, en effet, pas permis, en 2006, un suivi précis de la consommation des crédits d'intervention de la politique de la ville. Le suivi des consommations en régions n'a, ainsi, été disponible qu'à partir de l'automne 2006. La DIV a donc réalisé le suivi de la consommation des crédits pour l'essentiel au moyen de tableaux de bord *ad hoc*.

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

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

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

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

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

2/ La **dette d'investissement pour les grands projets de ville et opérations de renouvellement urbain (GPV-ORU)** était estimée par la DIV à 97 M€ au 1^{er} janvier 2007⁶⁹. Elle s'est également constituée progressivement en raison de l'insuffisante couverture des autorisations d'engagement par les crédits de paiement. En 2006, 45 M€ ont été consacrés à l'apurement des impayés. La DIV a indiqué à la Cour que 30 M€ seraient mobilisés à cet effet en 2007.

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

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

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

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

a. La fongibilité et sa pratique

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

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

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

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

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

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

La justification au premier euro (JPE) sur le programme 147 s'appuie sur la déclinaison des unités de budgétisation en unités de justification au premier euro.

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

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

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

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

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

Tableau n° 17 : BOP centraux et BOP locaux sur le programme 147

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

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

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

Pour le programme 147, le passage à la LOLF a conduit à définir, au niveau national, une répartition des crédits par actions (prévention et développement social, revitalisation économique et emploi, stratégie ressources évaluation). Pour autant, en dépit de ce cadre de répartition des crédits par destination, la répartition entre les BOP

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

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

régionaux est opérée, selon une logique verticale, par dispositifs de la politique de la ville (FIV, réussite éducative, VVV).

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

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

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

b. Les critères de répartition des crédits

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

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

Tableau n° 18 : La répartition de la dotation complémentaire de 20,9 M€ en 2006 pour les départements dotés d'un préfet délégué à l'égalité des chances

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

Source : DIV

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

c. Le moment de la délégation des crédits

Dans les départements visités, les délégations de crédits aux préfetures sont intervenues, depuis 2002, à des moments très différents de l'année et pour des montants très variables. Cette situation a fortement limité la visibilité des préfetures sur les moyens effectivement disponibles et s'est répercutée sur la qualité de la programmation des subventionnements. Le tableau ci-dessous présente les délégations de crédits spécifiques dans le Rhône⁷⁴.

Tableau n° 19 : Les délégations des crédits spécifiques de politique de la ville à la préfecture du Rhône depuis 2002

Période	2002	2003	2004	2005	2006
1 ^{er} trimestre	3,16%	76,91%	42,88%	0	64,22%

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

2 ^{ème} trimestre	69,93%	22,48%	23,34%	62,58%	29,54%
3 ^{ème} trimestre	13,47%	0,6%	32,75%	30,45%	2,25%
4 ^{ème} trimestre	13,18%		0,58%	6,97%	3,97 %

Source : Préfecture du Rhône

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

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

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

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

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

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

Tableau n° 20 : Part dans le total des dépenses d'intervention du programme 147 par catégories de bénéficiaires (crédits de paiement – données LFI 2006)

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

Source : calcul d'après données LFI

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

Tableau n° 21 : Les opérateurs du programme « VVV »

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

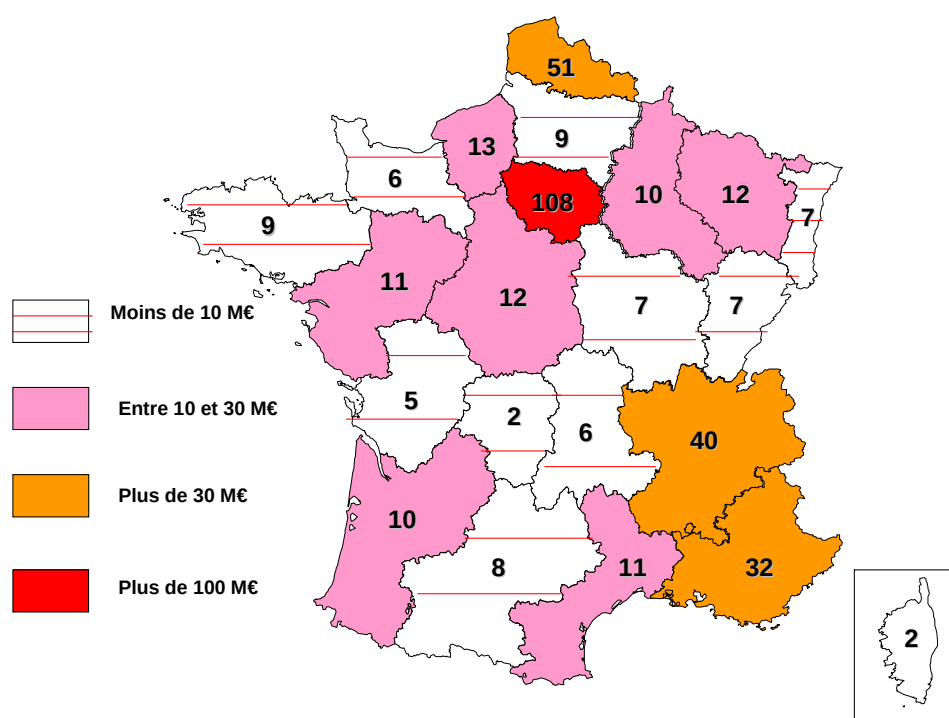
Source : projet annuel de performance pour 2006 du programme 147

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

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

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

Tableau n° 22 : Consommations financières en valeurs absolues en 2006 pour les BOP régionaux du programme 147



Source : Cour des comptes d'après données DIV

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

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

Les consommations augmentent dans toutes les régions par rapport à 2005 en raison de la forte progression, relevée plus haut, des crédits du programme 147. Cependant, par rapport au rythme national moyen d’évolution (+ 70 %), des disparités

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

existent : les enveloppes réduites ont plutôt tendance à progresser plus vite que la moyenne⁷⁸ alors que des enveloppes plus importantes progressent moins vite que la moyenne (+ 51 % en Ile-de-France, + 68 % en Provence-Alpes-Côte d'Azur).

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

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

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

- Si une négociation sur les subventions versées au titre d'un contrat de ville donné avait bien lieu tous les ans sur la période 2000-2006, un « socle » stable était, de fait, reconduit au sein de cette programmation⁷⁹ ;
- Certains dispositifs présentent, à bien des égards, des caractéristiques similaires à celles des contrats aidés et emportent un engagement pluriannuel. C'est le cas, par exemple, des « adultes-relais »⁸⁰ ou des équipes projet⁸¹ de la politique de la ville.
- Les compensations d'exonérations fiscales et sociales en ZFU constituent, par ailleurs, un dispositif d'intervention très rigide, résultant de droits à prestations ouverts à des bénéficiaires en vertu d'un régime légal et réglementaire.

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

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

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

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

2. Des dispositifs nombreux et instables dans le temps

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

Le dispositif « adultes-relais » et son instabilité récente

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

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

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

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

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

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

⁸³ La Cour a analysé cette instabilité dans le temps des contrats aidés dans le rapport *Quelle efficacité pour les contrats aidés de la politique de l'emploi ?* qu'elle a remis en octobre 2006 à la commission des finances du Sénat.

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

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

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

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

a. Une dispersion des moyens dans des dispositifs multiples

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

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

- La cohérence interne de l'action n° 3 « *stratégie, ressources et évaluation* » est nettement moins assurée. Le financement de l'évaluation des contrats de ville coexiste, en effet, avec des subventions à des associations alors que ce type de subventions est retracé sur les deux premières actions du programme.

- Le périmètre de l'action n° 1 « *Prévention et développement social* » est le moins bien délimité. Cette action apparaît comme le regroupement de dispositifs ne relevant pas des actions n° 2 et n° 3. Dans le PAP 2006, les interventions en relevant

⁸⁴ De 2000 à 2004, les crédits relatifs au dispositif adultes relais ont été consommés conformément au décret n° 2000-540 du 16 juin 2000 et à la circulaire DIV/DPT-IEDE/2000/231 du 26 avril 2000. Ces textes prévoyaient une procédure de gestion particulièrement complexe : engagement comptable central, engagement juridique au niveau du département, délégation des crédits de paiement au niveau régional, liquidation par le comptable et dépense sans ordonnancement préalable, le cas échéant en dépassement de crédit. À compter de 2005, une procédure plus normale a été utilisée : délégation de crédits et dépenses après ordonnancement. Cependant, cette nouvelle procédure est intervenue sur la seule base d'un document de la direction générale de la comptabilité publique ; le décret de 2000 n'a été abrogé qu'à la fin de 2006 (décret n° 2006-1788 du 23 décembre 2006).

étaient présentées par support juridique⁸⁵. Le PAP 2007 retient une présentation fonctionnelle plus lisible des interventions menées au titre de l'action n° 1. Les interventions sont, en effet, désormais rattachées à l'un des deux volets de l'action : « prévention de la délinquance » et « développement social des quartiers urbains ». Les moyens mobilisés dans le cadre des nouveaux contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) sont répartis entre ces deux volets.

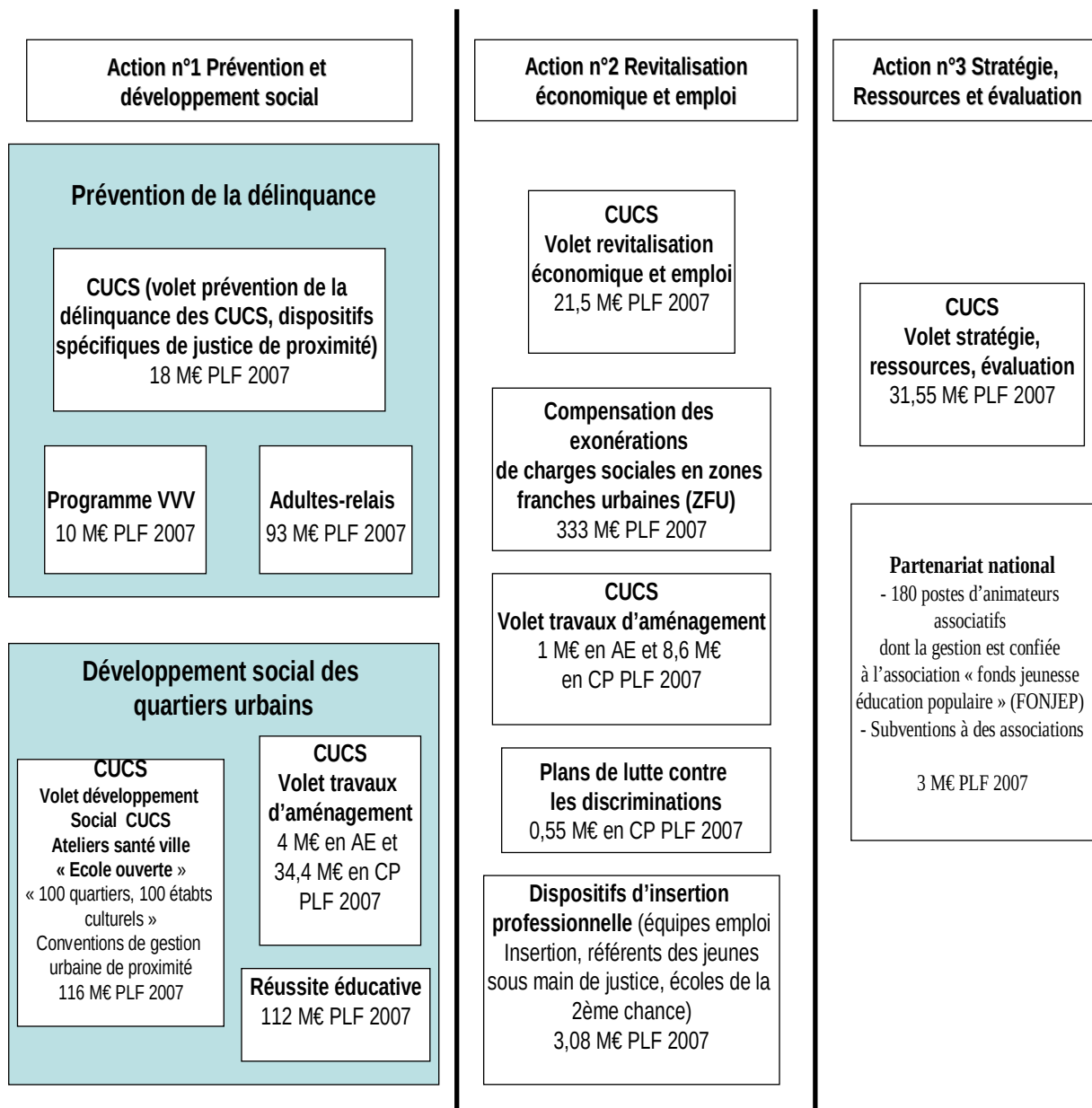
**Tableau n° 23 : Le contenu des actions du programme 147
« Equité sociale et territoriale et soutien » dans le PAP 2006**

Action n°1 Prévention et développement social	Action n°2 Revitalisation économique et emploi	Action n°3 Stratégie, Ressources et évaluation
Contrats de ville (prévention de la délinquance, développement social, ateliers santé-ville, « école ouverte » 73 M€ PLF 2006	Contrats de ville Volet revitalisation économique et emploi 9,9 M€ PLF 2006	Contrats de ville Volet stratégie, ressources, évaluation 23,16 M€ PLF 2006
Programme VVV 9 M€ PLF 2006	Compensation des exonérations de charges sociales en zones franches urbaines (ZFU) 339 M€ PLF 2006	Partenariat national - 180 postes d'animateurs associatifs dont la gestion est confiée à l'association « fonds jeunesse éducation populaire » (FONJEP) - Subventions à des associations 3 M€ PLF 2006
Adultes-relais 43 M€ PLF 2006	Contrats de ville Volet travaux d'aménagement 2,75 M€ en AE et 8,06 M€ en CP PLF 2006	
Réussite éducative 62 M€ PLF 2006	Equipes emploi insertion 0,4 M€ PLF 2006	
Contrats de ville Volet travaux d'aménagement 12,25 M€ en AE et 32,14 M€ en CP PLF 2006		

⁸⁵ Programme adultes-relais ; contrats de ville ; programme « ville, vie, vacances » ; programme de réussite éducative.

*Source : Cour des comptes / Sigles utilisés : CUCS : contrats urbains de cohésion sociale / Programme
VVV : programme « ville, vie, vacances »*

**Tableau n° 24 : Le contenu des actions du programme 147
« Equité sociale et territoriale et soutien » dans le PAP 2007**



Source : Cour des comptes

b. L'hétérogénéité des volumes d'aides apportés aux différents bénéficiaires

La Cour a essayé d'analyser cette hétérogénéité en retenant deux approches.

1/ Une approche par les montants de subventions aux associations

Les subventions aux associations sont si diverses dans leurs montants que le calcul de subventions moyennes ne présente qu'un intérêt très relatif. La Cour a donc préféré analyser les modalités de répartition des subventions entre différents niveaux de subventionnement. Ces niveaux ont été déterminés de façon très indicative pour représenter, compte tenu des dossiers examinés :

- des subventions relativement peu importantes (moins de 1 500 €) ;
- des subventions relativement moyennes (entre 1 500 et 5 000 €) ;
- des subventions relativement importantes (plus de 5 000 €). Ce dernier niveau a été fixé à un niveau volontairement bas.

Les subventions versées par la DIV : une très grande majorité de subventions de plus de 5 000€

La dispersion ne se retrouve pas pour les associations subventionnées directement par la DIV dans le cadre du partenariat national.

Tableau n° 25 : Les subventions aux associations versées directement par la DIV

	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre des associations bénéficiaires de subventions inférieures à 1 500 €	0	0	0	0	0
Nombre des associations bénéficiaires de subventions inférieures à 5 000 €	0	3	2	2	1
Nombre total d'associations bénéficiaires	118	145	137	91	120

Source : DIV

On peut néanmoins s'interroger sur le caractère stratégique au niveau national des quelques subventions de moins de 5 000 € versées par la DIV au cours de la période sous revue.

Les subventions versées au niveau local

L'analyse des subventions versées dans les départements visités par la Cour fait, en revanche, ressortir la dispersion des financements avec une majorité de subventions inférieures à 5 000 € et de nombreuses subventions inférieures à 1 500 €. Le tableau ci-dessous présente l'exemple de la Seine-Saint-Denis⁸⁶.

Tableau n° 26 : Les subventions versées aux associations en Seine-Saint-Denis

	2002	2003	2004	2005	2006
Subventions inférieures à 1 500 €	131	84	81	102	98
Subventions inférieures à 5 000 €	339	313	295	313	360
Subventions supérieures à 5 000 €	359	278	267	251	418

Source : Préfecture de Seine-Saint-Denis

2/ Une approche par les coûts unitaires moyens des dispositifs fléchés

La méthodologie actuellement mise en œuvre pour le calcul de coûts unitaires par dispositif d'intervention ne permet pas une analyse comparative fiable.

La méthode de calcul des coûts unitaires moyens

L'analyse des coûts unitaires moyens des dispositifs d'intervention de la politique de la ville se révèle très délicate :

- Le suivi des coûts unitaires moyens des différents dispositifs est très récent dans la mesure où il n'est opéré par la DIV que depuis 2006 ;
- Il repose, de plus, sur des méthodes de calcul hétérogènes. Le coût unitaire moyen pour les adultes-relais est fixé par décret. Les coûts unitaires moyens des autres dispositifs sont calculés à partir du rapport entre le montant de crédits prévus au PAP et le nombre de dispositifs estimés ;
- Ces informations ne sont pas recueillies au niveau d'un territoire déterminé (région, ZUS ou contrat de ville).

⁸⁶ Cf. les tableaux des données locales recueillies par la Cour en annexe au présent rapport.

Compte tenu de ces difficultés, le tableau de synthèse suivant ne doit être considéré qu'à titre indicatif. Il fait, cependant, ressortir la disparité des volumes d'aides reçus par les différents bénéficiaires des dispositifs fléchés.

Tableau n° 27 : Les coûts unitaires moyens annuels des dispositifs d'intervention de la politique de la ville figurant dans le PAP 2007 du programme n° 147

Dispositif	Coût unitaire moyen annuel
<i>Coûts unitaires moyens par poste</i>	
Adultes-relais	19 500 € ⁸⁷
Financement de postes de travailleurs sociaux intervenant dans les commissariats dont la circonscription couvre au moins une zone urbaine sensible	20 000 €
Postes FONJEP	7 400 €
Délégués de l'Etat	2 800 € ⁸⁸
<i>Coûts unitaires moyens par structure</i>	
Services d'aide aux victimes d'urgence (SAVU)	133 000 €
Ateliers santé-ville	50 000 €
Equipes emploi insertion	45 000 € pendant les trois premières années, puis 30 000 € la quatrième et 15 000 € les deux années suivantes.
Points d'accès au droit dans les établissements pénitentiaires	15 000 €
Centres de ressources régionaux de la politique de la ville ⁸⁹	50 000 €
Subventions versées aux associations dans le cadre	30 000 €

⁸⁷ Ce coût unitaire se fonde sur une hypothèse de revalorisation du SMIC de 2,5 % au 1^{er} juillet 2007.

⁸⁸ Cette donnée ne figure pas dans le PAP mais résulte d'un calcul spécifique.

⁸⁹ Les centres de ressources régionaux sont des structures supports de la politique de la ville. Ils participent à l'animation de la politique de la ville dans les régions : diffusion de l'information, formations, capitalisation des expériences. Le PAP 2006 dénombrait 14 structures et évaluait à 50 000 € leur dotation moyenne. Le PAP 2006 prévoyait une enveloppe de 0,7 M€. Le PAP 2007 prévoit une enveloppe en forte hausse à 2,8 M€.

du partenariat national	
Coûts unitaires moyens par projet	
Programme « Ville, vie, vacances »	750 €
Dispositif « école ouverte »	Financement moyen de 645 € par semaine d'ouverture
Projets de réussite éducative	210 000 €

Source : Cour des comptes d'après PAP 2007

c. Des indicateurs d'optimisation des moyens du programme 147 insuffisants en l'état

L'objectif n° 4 du volet performance du programme 147 consiste à « *optimiser l'utilisation des fonds dédiés au programme en les ciblant sur les zones prioritaires* ».

Dans le PAP 2006, un indicateur de performance est associé à cet objectif : l'indicateur 4.1. relatif à la « *part des crédits consacrés au financement des quatre priorités du programme (hors compensation des exonérations de charges sociales)* ». Cet indicateur ne permet pas d'avoir une vision précise de la concentration des moyens sur les priorités du programme. De plus, une cible n'était affichée que pour 2006 et son niveau (62 %) semblait peu exigeant compte tenu de la prévision pour 2005 (60 %).

Ce volet a été étoffé dans le PAP 2007. Trois indicateurs permettent désormais d'apprécier l'optimisation des moyens du programme par rapport à ces priorités. Ce renforcement représente une avancée intéressante compte tenu de la dispersion des interventions de la politique de la ville. Cependant, les indicateurs définis pour 2007 ne paraissent pas encore, en l'état, satisfaisants dans leur définition et leur fonctionnement.

Les nouveaux indicateurs d'optimisation des moyens du programme 147 figurant dans le projet annuel de performance pour 2007

Indicateur 4.1. : part des crédits consacrés au financement des quatre priorités du programme (hors compensation des exonérations de charges sociales)

La fixation d'une cible en 2009 de 85 % des crédits consacrés au financement des quatre priorités du programme n'apparaît pas très lisible. Il serait sans doute plus clair de « retourner » l'indicateur pour faire apparaître des crédits qui ne sont pas destinés au financement des priorités du programme.

Sont comptabilisées les dépenses directement liées à la mise en œuvre d'un dispositif relatif à l'une des priorités du programme (travailleurs sociaux dans les commissariats, équipes de réussite éducative, ateliers santé ville, équipes emploi insertion, référents CIVIS) mais également toutes les dépenses ayant vocation à favoriser le lien social dans les quartiers défavorisés dans la mesure où celles-ci contribuent également à prévenir la délinquance ou à favoriser la réussite scolaire. Le contenu de cette deuxième catégorie de dépenses apparaît trop large pour permettre une évaluation fine.

Indicateur 4.2. : part des crédits consacrés aux communes prioritaires (hors compensation des allègements de charges sociales)

Selon le PAP 2007, la géographie prioritaire prise en compte au titre de cet indicateur est la nouvelle géographie prioritaire définie dans le cadre des CUCS. Par conséquent, les premières données, relatives à l'année 2007, devraient être disponibles dans le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances 2008.

Indicateur 4.3. : part des associations subventionnées bénéficiant d'une subvention significative

Le nombre de projets portés par les associations ayant bénéficié d'une subvention supérieure à 10 % du coût total du projet est rapporté au nombre total d'associations subventionnées par la politique de la ville. Il convient de relever que la cible prévue pour 2007 (70 %) est inférieure au résultat 2004 (71 %), le résultat 2005 se situant à 64 % et la prévision pour 2006 à 65 %.

Le projet annuel de performance pour 2007 souligne « *la fragilité des données* » pour cet indicateur. « *En effet, en l'état actuel du système d'information, de nombreuses difficultés demeurent (plusieurs projets pour une seule association, pluriannualité des projets...). Un travail sera mené afin de surmonter ces difficultés.* »

Une façon de simplifier le suivi de cet indicateur pourrait être de fixer, dans un premier temps, un ou plusieurs seuils en valeur absolue : part des subventions de moins de 1 500 € et part des subventions de plus de 5 000 € par exemple.

Source : Cour des comptes d'après projet annuel de performance du programme n° 147 pour 2007

II. LA MOBILISATION DES « CREDITS DE DROIT COMMUN » : UNE EVALUATION A FIABILISER, DES EFFETS DE SUBSTITUTION A CONFIRMER, UNE COORDINATION A RENFORCER

Une critique fréquemment adressée aux crédits spécifiques d'intervention de la politique de la ville est qu'ils se substituent, en pratique, aux crédits de droit commun des politiques de l'État⁹⁰. Ces crédits spécifiques seraient trop souvent un remède à l'insuffisante intervention des politiques de droit commun de l'État en direction des quartiers sensibles. Cette appréciation a été très fréquemment relayée par les acteurs de terrain rencontrés au cours de l'enquête.

Ces considérations ne peuvent, en l'état, être étayées d'une évaluation fiable des crédits de droit commun mobilisés en direction des zones d'intervention de la politique de la ville. Il est très difficile de procéder à une analyse quantitative des évolutions comparées, dans les zones d'intervention de la politique de la ville, des crédits de droit commun et des crédits spécifiques. La définition d'une méthodologie adaptée d'analyse représente donc un enjeu majeur pour apprécier la réalité des interventions de l'État en direction des quartiers en difficulté. Si les nouveaux contrats urbains de cohésion sociale poursuivent cet objectif, cette démarche peine encore à se concrétiser.

En ce qui concerne la coordination opérationnelle mise en œuvre sur le terrain, les constats faits sur place par la Cour conduisent à mettre en exergue deux démarches qui permettent une meilleure articulation entre crédits de droit commun et crédits spécifiques :

- Le recensement des dispositifs de droit commun mobilisables, d'une part ;
- La mise en œuvre d'une procédure opérationnelle de coordination, d'autre part.

A. LES DIFFICULTES D'EVALUATION DE LA MOBILISATION DES CREDITS DE DROIT COMMUN

1. L'absence d'un système d'information adapté

Il n'existe pas, en l'état, de système d'information transversal permettant de disposer de données sur l'utilisation des crédits de « droit commun » dans les quartiers

⁹⁰ La notion de « moyens de droit commun » devrait être utilisée à la place de celle de « crédits de droit commun » pour intégrer la mobilisation des moyens en personnel dans les zones d'intervention de la politique de la ville. Toutefois, cette problématique dépasserait le champ de la présente enquête, qui porte sur les crédits d'intervention.

d'intervention de la politique de la ville⁹¹. Il n'est pas possible d'obtenir des données financières spatialisées relatives aux politiques de l'État pour les zones d'intervention de la politique de la ville. La DIV a indiqué à la Cour que la mise en service, en 2008, du portail « *Subvention en ligne* », généralisé à toutes les préfectures, devrait permettre d'obtenir des restitutions plus précises.

2. Des études thématiques peu nombreuses et hétérogènes

Des études thématiques *a posteriori* sont parfois menées pour évaluer l'orientation d'un dispositif de droit commun vers les zones d'intervention de la politique de la ville.

- La DARES⁹² analyse, ainsi, régulièrement l'accès des résidents de ZUS aux dispositifs de la politique de l'emploi⁹³. La dernière étude disponible porte sur l'année 2004 : sur les 823 000 salariés embauchés cette année-là dans un dispositif de la politique de l'emploi financé par l'État, hors apprentissage, 12 % résidaient dans une ZUS de France métropolitaine, soit une proportion nettement supérieure au poids des ZUS dans la population active (7 %). Cependant, les résidents de ZUS sont relativement plus représentés dans les dispositifs qui donnent le moins facilement accès à un emploi durable non aidé⁹⁴. En sens inverse, pour d'autres dispositifs permettant un accès plus durable à l'emploi non aidé, les résidents de ZUS sont relativement défavorisés⁹⁵. Cependant, cette étude ne fait pas apparaître la part des résidents de ZUS dans le total des financements destinés aux dispositifs de la politique de l'emploi. Un groupe de projet réunissant la DIV, la DARES et la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) a été constitué, à la fin de l'année 2006, pour améliorer le recueil et le traitement des données relatives à la politique de l'emploi.

- Opérateur de l'État financé à plus de 90 % par des subventions retracées sur le programme 135 « *développement et amélioration de l'offre de logement* », l'Agence

⁹¹ L'outil informatique Poliville, présenté infra (partie V, III-C), ne peut donner que des restitutions parcellaires : Poliville n'est installé que dans une trentaine de préfectures ; les informations saisies sont d'une fiabilité relative pour les premières années d'exploitation de cette application.

⁹² Direction de l'animation de la recherche des études et des statistiques du ministère chargé de l'emploi.

⁹³ *Les dispositifs de politique de l'emploi dans les zones urbaines sensibles : un accès privilégié aux CES et SIFE collectifs*, Premières synthèses, premières informations, n° 39.2, septembre 2005.

⁹⁴ Comme les contrats emploi solidarité (CES) et les contrats emploi consolidé (CEC), pour lesquels les taux d'accès des résidents de ZUS sont plus élevés que ceux des résidents hors ZUS.

⁹⁵ Comme le contrat initiative emploi (CIE) et l'aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprises (ACCRE) pour lesquels les taux d'accès des résidents de ZUS sont moins élevés que ceux des résidents hors ZUS.

nationale de l'habitat (ANAH) publie également des données sur le versement en ZUS de ses subventions d'amélioration de l'habitat⁹⁶.

Cependant, de telles études – instructives pour le champ concerné – sont trop rares et trop hétérogènes dans leurs méthodologies pour que puissent en être tirées des conclusions transversales sur la mobilisation des politiques de droit commun.

3. Un document budgétaire transversal qui doit encore être amélioré

a. Les évolutions du jaune budgétaire

La Cour avait formulé, dans son rapport public particulier de 2002, plusieurs critiques à l'égard du « jaune » budgétaire annexé au projet de loi de finances et consacré à la politique de la ville⁹⁷.

Les critiques de la Cour en 2002 à l'encontre du jaune budgétaire

« politique de la ville »

La Cour estimait le document peu fiable : *« l'insuffisance des systèmes de suivi financier rend très difficile l'élaboration d'un document bien renseigné. Il n'est donc pas possible actuellement de donner un chiffrage précis et incontestable du montant des crédits publics affectés à la politique de la ville, ni pour l'ensemble des acteurs publics, ni même pour le seul État. »*

La Cour relevait également :

- Des défauts de présentation : absence d'un tableau récapitulant les actions des ministères ; insuffisance des commentaires sur le montant annuel des agrégats et leur évolution sur plusieurs années ; absence de bilans des principaux dispositifs de la politique de la ville ou des engagements financiers pluriannuels ; absence d'illustrations concrètes des politiques menées et de leur impact ; hétérogénéité des présentations des ministères et organismes publics qui semblent juxtaposées au lieu d'être mises en cohérence.

- Une fiabilité douteuse des informations financières : faible nombre d'informations budgétaires et leur caractère parcellaire et hétérogène ; remontée d'informations sur les contrats de ville peu performante ; incertitudes sur la méthode d'évaluation de la contribution des

⁹⁶ Il ressort de ces données que le nombre de logements du parc privé situés en ZUS bénéficiant de subventions de l'ANAH a diminué en 2005 par rapport aux années 2003 et 2004. Durant ces deux années en effet, les aides annuelles concernaient plus de 15 000 logements, contre 11 600 logements en 2005. La baisse est également importante sur les seuls logements locatifs : de 14 300 logements en 2004, à moins de 10 000 en 2005 alors qu'au niveau de la France entière le nombre de logements dans cette catégorie a augmenté de 11 %. Il est à noter toutefois que les subventions destinées aux ZUS ont augmenté entre 2004 et 2005 : 29,3 M€ ont bénéficié aux propriétaires habitant en ZUS en 2005, contre 25,6 M€ en 2004 (source : rapport ONZUS 2006, données ANAH).

⁹⁷ *Etat récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement sociale urbain*. Un tableau de synthèse sur longue période est présenté en annexe.

ministères ; choix d'imputation ou de présentation pouvant porter atteinte à la sincérité de l'évaluation financière ; une conception large du « jaune » pouvant engendrer une confusion entre effort de l'État et effort public en faveur de la ville ; une prise en compte du montant total d'une mesure alors qu'une partie seulement peut être raisonnablement rattachée à la politique de la ville ; addition de données hétérogènes.

Plusieurs améliorations ont été apportées à ce document budgétaire pour répondre à ces critiques. Afin de gommer l'hétérogénéité des contributions et de leur donner plus de cohérence, la présentation du « jaune » a été organisée autour de plusieurs thématiques : « *rénovation urbaine* », « *équité sociale et territoriale* », « *stratégie, ressource, évaluation* ». Cette approche devait permettre d'affiner l'évaluation du coût pour l'État et ses partenaires des actions menées au titre de la politique de la ville. Le « jaune » a également été enrichi de tableaux précisant par thématiques les interventions des ministères. Des évolutions ont également permis de mieux homogénéiser les données financières prises en compte⁹⁸.

b. Le nouveau document de politique transversale (DPT) « Ville »

Prévus par l'article 128 de la loi de finances rectificative pour 2005 du 30 décembre 2005, les DPT « *développent pour chaque politique concernée la stratégie mise en œuvre, les crédits, objectifs et indicateurs y concourant. Ils comportent également une présentation de l'effort financier consacré par l'État à ces politiques* ». Ce texte institue huit documents de politique transversale. La mission « *Ville et logement* » est concernée par deux d'entre eux : le DPT « *Inclusion sociale* »⁹⁹ et le DPT « *Ville* ». L'intérêt pour l'information budgétaire d'un document de politique transversale sur la politique interministérielle qu'est celle de la Ville est réel.

Pour la première fois en 2007¹⁰⁰, un DPT « *Ville* » a été élaboré : 26,30 % des crédits de paiement de la mission « *Ville et logement* » demandés dans le cadre du PAP 2007 sont concernés par ce DPT¹⁰¹. Le DPT « *Ville* », pour l'élaboration duquel la DIV exerce un rôle de chef de file, est composé de 24 programmes relevant de 10 missions de l'État et des deux programmes « *Ville* » (147 et 202) de la mission « *Ville et logement* » dont les actions sont spécifiques aux quartiers défavorisés. Au-delà des moyens spécifiques de la politique de la ville (1,18 Md€ de CP pour les deux programmes Ville), les autres ministères concourent à la politique de la ville à hauteur de 2,55 Md€ (CP), selon les données du DPT,.

⁹⁸ La contribution de la Caisse des dépôts et consignations fait l'objet d'une double déclinaison permettant de distinguer le montant global de sa participation (prêts et aides) et le coût définitif qu'il représente (bonification des prêts et aides). Les sommes versées au titre de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS) aux communes relevant de la géographie prioritaire ont été retranchées du montant global de la participation des collectivités territoriales pour prévenir le risque de double compte.

⁹⁹ 78 % des crédits de paiement de la mission « *Ville et logement* » (PLF 2006).

¹⁰⁰ Le DPT « *Ville* » n'a pas été élaboré en 2006, contrairement aux dispositions de la LFR pour 2005. Les sept autres DPT prévus ont été annexés au PLF pour 2006. En 2006, un « *jaune* » relatif à la politique de la Ville a dû être à nouveau élaboré.

¹⁰¹ Une analyse du DPT est présentée en annexe.

Tableau n° 28 : Evaluation des crédits budgétaires consacrés à la politique transversale (en M€)

	2005	2006	2007
	CP	CP	CP
TOTAL des 2 programmes Ville	883.9	1026.2	1181
TOTAL des autres missions	1658.8	2609.6	2554
TOTAL des crédits budgétaires	2542,7	3635,8	3735

Source : DPT 2007

c. Les limites du DPT 2007

Six programmes sur les vingt-cinq rattachés au DPT ne comportent pas d'évaluation des crédits contribuant à la politique de la ville, ce qui réduit la portée du document.

En outre, en dépit des améliorations apportées au « jaune », la fiabilité de la remontée d'informations pour l'évaluation des crédits de droit commun reste incertaine. De nombreux ministères n'intègrent pas, en effet, la géographie prioritaire de la politique de la ville dans la gestion de leurs dispositifs de droit commun. Les moyens consacrés par le ministère de la culture et de la communication destinés aux quartiers d'intervention de cette politique restent, ainsi, mal connus. En matière d'emploi, le nombre de contrats aidés dont bénéficient les demandeurs d'emploi en ZUS ne peut être connu suffisamment tôt pour être mentionné au DPT, en dépit du caractère prioritaire de ces publics dans les dispositifs.

B. UNE ANALYSE DES EFFETS DE SUBSTITUTION A RENFORCER

Il n'existe pas, en l'état, d'analyse fiable et récurrente des effets de substitution des crédits spécifiques aux crédits de droit commun.

1. Constats d'ensemble à partir des données du « jaune budgétaire »

Le tableau suivant présente une analyse globale à partir des données du « jaune budgétaire », dont la fiabilité incertaine a toutefois été relevée plus haut.

Tableau n° 29 : Evolutions comparées des crédits spécifiques et des crédits de droit commun sur 2002-2006 d'après le « jaune » politique de la ville

	2002	2003	2004	2005	2006	Evolution 2002-2006

I. Crédits spécifiques (en M€)	379,9	368	647,23	893,97	1026,04	+ 646,14
II. Crédits de droit commun (en M€)	2335	2240,55	2125,15	2316,31	3035,6	+ 700,6
Total I + II (en M€)	2714,9	2608,55	2772,38	3210,28	4061,64	+ 1 346,74
Part des crédits spécifiques dans le total I + II	14 %	14 %	23 %	28 %	25 %	

Sources : rapport de 2005 précité de la commission d'enquête du Sénat sur les quartiers en difficulté (p. 102) et état récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement sociale urbain, 2006¹⁰²

- On ne peut parler d'effet de substitution global sur la période 2002-2006 dans la mesure où les deux ensembles (crédits spécifiques et crédits de droit commun) augmentent chacun sur cette période. Il est constaté toutefois que les crédits de droit commun diminuent de 2002 à 2004 tandis que les crédits spécifiques progressent très vivement. De plus, leur forte hausse entre 2005 et 2006 est essentiellement liée à la progression des crédits retracés sur la mission « Sécurité » ;

- Les crédits spécifiques ont progressé nettement plus vite que les crédits de droit commun, ce qui aurait pour effet de les faire passer, sur 2002-2006, de 14 % à 25 % de l'ensemble [crédits spécifiques + crédits de droit commun]. Une telle proportion de crédits spécifiques apparaît peu conforme à un simple objectif de complémentarité ou d'effet de levier. S'il n'y a pas de substitution globale aux crédits de droit commun, le total des interventions directes de l'État au titre de la politique de la ville se déforme en faveur des crédits spécifiques, en contradiction avec l'objectif de faire des crédits de droit commun le principal levier d'action.

Ces constats sont, toutefois, sujets à caution compte tenu de la fiabilité très relative, relevée plus haut, du décompte des crédits de droit commun. Par ailleurs, la ligne « crédits spécifiques » au sens du « jaune budgétaire » ne distingue pas le programme 147 du programme 202 et intègre donc les subventions de l'État à l'ANRU.

2. Le besoin d'analyses locales récurrentes des effets de substitution

Une méthodologie d'analyse des effets de substitution reste à définir et à mettre en œuvre : dans un rapport de 2005¹⁰³, l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) proposait une démarche intéressante à partir de trois exemples locaux. Elle constatait

¹⁰² Données corrigées pour intégrer l'« amendement banlieues » (voir supra).

¹⁰³ M. FOURCADE, G. LE COZ, D. LEJEUNE, D. VILCHIEN, « Evaluation de la mobilisation des crédits de droit commun de l'Etat et contribution à l'évaluation des contrats de ville sur trois territoires », avril 2005.

qu'en dépit des « lacunes » du système d'information « *la mobilisation des moyens de droit commun en faveur des ZUS est inégale et dans l'ensemble insuffisante par rapport au poids de la précarité dans les ZUS étudiées* ». L'IGAS ne relevait pas, toutefois, « *d'effets patents de substitution des crédits spécifiques « ville », ni d'éviction massive et volontaire des crédits de droit commun* ».

L'analyse par l'IGAS des effets de substitution des crédits spécifiques aux crédits de droit commun

La mission de l'IGAS a porté sur les communes de Melun, Sartrouville et Vénissieux. Pour le site de Melun, elle a retenu une méthode d'analyse des crédits de droit commun comparant un indice synthétique de précarité de la commune avec la part des crédits de droit commun dont cette commune bénéficie.

L'indice de précarité a été calculé en rapportant le nombre d'allocataires de la ZUS, bénéficiaires du RMI et à bas revenus, aux mêmes données sur l'ensemble du département. Cet indicateur a été estimé à 4 % pour la ZUS des quartiers Nord de Melun, à moins de 1,1 % pour la ZUS de Sartrouville et à 1,3 % pour les Minguettes à Vénissieux.

La mission n'a pu effectuer de bilan d'ensemble que pour la ZUS de Melun. Celle-ci, qui recevait 11 % des crédits spécifiques de la politique de la ville, bénéficiait de 3,4 % des crédits de droit commun (soit un niveau légèrement inférieur à l'indice de précarité).

L'IGAS relevait pour les trois sites que les DDE et le FASILD affectaient aux ZUS une part de leurs crédits de droit commun égale ou supérieure à l'indice de précarité, mais que les DDASS, les DDTEFP et les services de la Culture leur consacraient une part de leurs crédits de droit commun inférieure à l'indice de précarité.

Ces travaux de l'IGAS n'ont toutefois pas été, à ce jour, prolongés d'autres analyses menées par la DIV ou les services de l'État.

C. LA COORDINATION OPERATIONNELLE ENTRE DISPOSITIFS DE DROIT COMMUN ET DISPOSITIFS SPECIFIQUES

1. Les nouveaux contrats urbains de cohésion sociale ont vocation à constituer un vecteur de mobilisation des politiques de droit commun

La circulaire du 24 mai 2006, relative à l'élaboration des contrats urbains de cohésion sociale prévoit la définition « *avec l'ensemble des services de l'État concernés (...) des modalités d'intervention de l'État ainsi que les priorités et les moyens à arrêter dans le cadre des politiques de droit commun qu'ils mettent en œuvre pour répondre au mieux aux enjeux du territoire* ». Elle précise que « *la mobilisation des crédits de droit commun doit constituer le socle des engagements des partenaires. Elle doit permettre*

de mieux cibler les crédits spécifiques sur des actions prolongeant ou renforçant les politiques de droit commun vers les quartiers en difficulté ».

Le nouveau classement des quartiers prioritaires des CUCS en trois catégories donne une perspective nouvelle et intéressante en visant à une meilleure articulation entre crédits spécifiques et crédits de droit commun. Le classement des quartiers cible des contrats en catégories 1, 2, 3, doit, en effet, s'accompagner d'une affectation dégressive des crédits spécifiques de la politique de la ville et d'une mobilisation croissante des crédits de droit commun¹⁰⁴. Cependant, pour que cette évolution puisse avoir un réel impact, elle nécessite, au préalable, une refonte d'ensemble de la géographie prioritaire de la politique de la ville (voir supra).

2. Les constats faits sur place par la Cour conduisent à mettre en exergue deux « bonnes pratiques » pour la coordination entre dispositifs de droit commun et dispositifs spécifiques

a. Le recensement des dispositifs de droit commun mobilisables

Dans une circulaire du 1^{er} février 2007 adressée aux préfets, le délégué interministériel à la Ville précise que le DPT « Ville » doit servir de cadre au recensement local des crédits de droit commun. Dans les trois départements visités, ce recensement n'a pourtant pas pris appui sur la grille du DPT.

La circulaire précise également qu'« *un CIV technique sera prochainement réuni avec pour objectif, notamment, de faire le point sur la mise en œuvre du droit commun dans le cadre de ces contrats et d'assurer la meilleure mobilisation des ministères* ». Au 1^{er} juin 2007, ce CIV technique n'avait pas été réuni.

b. La mise en œuvre d'une coordination des procédures d'instruction

La coordination des procédures d'instruction entre les subventions accordées au titre de la politique de la ville et les subventions de droit commun accordées par les services déconcentrés et concernant les quartiers sensibles apparaît essentielle pour plusieurs raisons :

- Elle permet de définir, pour une action donnée, le support le mieux adapté : crédits de droit commun ou crédits spécifiques ;
- Elle autorise une diversité des regards pour un même dossier en croisant l'approche transversale de la politique de la ville et l'approche technique du service déconcentré concerné ;
- Surtout, cette coordination s'inscrit dans une logique de guichet unique pour orienter le plus rapidement les demandeurs vers le support de financement le mieux adapté. Les associations rencontrées ont fréquemment indiqué à la Cour qu'elles

¹⁰⁴ Les quartiers classés en catégorie 3 à titre d'action « préventive » doivent, ainsi, faire l'objet, à titre principal, d'une réorientation vers les crédits de droit commun.

étaient contraintes de monter des dossiers multiples. Il serait contre-productif pour la politique de la ville que les associations, dont la vocation première est la mise en œuvre d'actions dans les quartiers, consacrent une partie substantielle de leurs moyens à une épuisante course aux subventions.

La Cour a constaté sur place que des initiatives originales pouvaient exister pour faire vivre cette coordination au quotidien :

- En Seine-Saint-Denis, une coordination formalisée des procédures d'instruction est mise en œuvre entre la préfecture et les services déconcentrés ;
- Dans la Somme, le sous-préfet ville anime toutes les deux semaines un comité opérationnel réunissant les services de l'État concernés par la politique de la ville¹⁰⁵.

Ces bonnes pratiques locales relevées par la Cour traduisent, par leur absence d'harmonisation, le besoin d'un cadrage national qui fait défaut sur une question pourtant essentielle.

De telles démarches se heurtent également, en l'état, à la difficulté de prévoir les crédits qui seront effectivement délégués pour les quartiers en difficulté :

- Cette difficulté a été relevée plus haut pour les crédits spécifiques ;
- Elle existe également pour les crédits de droit commun, ainsi que le montre le tableau ci-dessous concernant la Somme.

Tableau n° 30 : Le moment de la délégation des crédits des services déconcentrés de la Somme susceptibles d'être mobilisés dans le cadre de la politique de la ville

Service déconcentré et imputation budgétaire	Moment de la délégation des crédits	Total des crédits délégués en 2006 (en €)
Direction régionale des services pénitentiaires	Délégation de l'enveloppe en avril / mai	25 285
Direction départementale des affaires sanitaires et sociale (DDASS) Familles vulnérables - BOP 106 Inclusion sociale – BOP 177	Délégations très échelonnées (7 délégations pour le BOP 177 en 2006). En moyenne, 3,6 délégations par an sur le chapitre 46.34/20 + BOP 106 et une moyenne de 5,5 délégations sur le chapitre 46.81/20 et 60 + BOP 177	462 135

¹⁰⁵ Préfecture, DDE, DDJS, DDTEFP (direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle), DDASS, DDSP (direction départementale de la sécurité publique), direction régionale des services pénitentiaires, DRAC (direction régionale des affaires culturelles), inspection académique et le directeur régional de l'ACSE.

Direction départementale de la jeunesse et des sports (DDJS) Programme 162.23	Délégation de crédits en février / mars	51 570
Délégation régionale aux droits des femmes (DRDF) Programme 137	Les crédits du programme 137 sont délégués entièrement en début d'année. Sur le chapitre 43.02, les crédits étaient délégués en 2 ou 3 fois.	74 648
Direction départementale de l'équipement (DDE) Chapitre 65.48-10 MOUS	Délégation de 80 % de l'enveloppe en mars et délégation en septembre pour les 20 % restants.	19 980

Source : Cour des comptes, d'après données préfecture de la Somme

La mobilisation interministérielle des politiques de droit commun de l'État représente un enjeu majeur pour parvenir à un impact réellement structurant des interventions de l'État en direction des quartiers en difficulté. Cependant, plusieurs conditions apparaissent nécessaires pour rendre cette mobilisation effective :

- La diffusion d'un recensement national des dispositifs de droit commun susceptibles d'être mobilisés ;
- La mise en œuvre d'un accompagnement méthodologique des acteurs de terrain ;
- L'articulation concrète entre les processus de programmation et de décision des interventions spécifiques et des dispositifs de droit commun.

Par ailleurs, une méthodologie d'analyse des effets de substitution entre crédits spécifiques et crédits de droit commun pourrait être construite. Un panel de départements pourrait, par exemple, être sélectionné et suivi d'année en année. Un bilan annuel de ces travaux et, plus généralement, de la mobilisation des crédits de droit commun pourrait être présenté au CIV.

III. LA DOTATION DE SOLIDARITE URBAINE ET DE COHESION SOCIALE (DSU-CS) : SOURCE INDIRECTE DE FINANCEMENT EN FORTE CROISSANCE

La DSU-CS est une composante de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Sa réforme en 2005 a entraîné une progression très significative de cette dotation pour les communes comportant une population importante en ZUS et/ou en ZFU, dans un contexte de forte augmentation globale de la DSU sur 2005-2009 (de 600 M€ environ en 2004 à un objectif de 1,2 Md€ en 2009).

Cependant, ce choix d'un renforcement de la péréquation en direction des communes urbaines défavorisées au sein de la dotation globale de fonctionnement n'est pas dépourvu d'ambiguïtés de principe et entraîne des effets de distorsion, en particulier en amplifiant les imperfections du zonage de la politique de la ville.

A. PRESENTATION DE LA DSU

La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS) est un concours financier de l'État aux communes. Elle représentait, en 2006, 880 M€, soit un montant supérieur au total des crédits du programme n° 147 « *Équité sociale et territoriale et soutien* ».

Cette dotation n'est pas une « intervention » au sens strict mais correspond à un prélèvement sur recettes de l'État. Or, ce type de prélèvement n'est pas retracé dans le titre VI des dépenses d'intervention au sens de la LOLF. La Cour a, cependant, indiqué, dans son dernier *Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire*, que les prélèvements sur recettes pouvaient être intégrés dans une approche plus large des interventions de l'État.

Présentation de la DSU

La dotation de solidarité urbaine (DSU) a été instituée par la loi du 13 mai 1991 en même temps que le fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France. Les règles qui président à l'identification des collectivités bénéficiaires et au calcul du montant des attributions ont été modifiées par les lois des 31 décembre 1993 et 26 mars 1996.

Depuis 1994, pour les communes de 10 000 habitants et plus est utilisé un indice synthétique permettant d'identifier les collectivités bénéficiaires et de liquider le montant de leurs attributions¹⁰⁶. Les 928 communes métropolitaines de 10 000 habitants et plus sont classées selon la valeur décroissante de cet indice. Seules, les collectivités appartenant aux trois premiers quarts de ce classement bénéficient de la DSU (soit 696 communes en 2003).

Les communes de moins de 5 000 habitants sont exclues de la DSU.

Pour les 1041 communes de 5 000 à 9 999 habitants, un indice synthétique est utilisé, par décalque de l'indice retenu pour les communes de 10 000 habitants et plus, en retenant les valeurs moyennes de référence de la strate démographique des communes de 5 000 à 9 999 habitants. Ces collectivités sont classées selon la valeur décroissante de l'indice synthétique ; seul, le premier dixième des communes bénéficie de la DSU (soit 104 communes en 2003).

La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a réformé la DSU, devenue la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS).

Source de cet encadré : DGCL

B. LA DSU, INTERVENTION INDIRECTE DE L'ÉTAT AU TITRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

La DSU-CS ne constitue pas, au sens strict, une « intervention de la politique de la ville ». Il s'agit, en effet, d'une composante de la dotation globale de fonctionnement, globalisée et libre d'emploi par les collectivités territoriales. La DSU-CS représentait, en 2006, 2,3 % du total de la DGF (38,1 Md€).

La DSU-CS poursuit, cependant, au sein de la DGF, un objectif spécifique, défini à l'article L. 2334-15 du code général des collectivités territoriales : « *la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale a pour objet de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées* ».

Entre globalisation et liberté d'emploi, d'une part, et spécialisation sur les communes urbaines en difficulté, d'autre part, la nature de la DSU apparaît ambiguë. Le présent rapport n'a pas pour objet d'entrer dans ce débat dans la mesure où ce questionnement ne peut être dissocié d'une réflexion sur la DGF et sur les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, réflexion à laquelle la Cour apportera

¹⁰⁶ La composition de cet indice synthétique est présentée en annexe.

sa contribution dans le cadre de l'enquête plus large déjà mentionnée qui a été engagée avec les chambres régionales des comptes.

L'objet des présents développements est d'établir un premier bilan de l'impact sur la DSU-CS de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Cette loi a, en effet, institué un cadrage pluriannuel de l'évolution de la DSU, modifié les critères de sa répartition pour l'orienter davantage vers les zones prioritaires de la politique de la ville et remanié le dispositif de suivi de son utilisation.

C. LE CADRAGE PLURIANNUEL D'EVOLUTION DE LA DSU-CS : UNE FORTE PROGRESSION GLOBALE

L'article 135 de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005¹⁰⁷ prévoit que, de 2005 à 2009, lorsque la progression de la DGF des communes et de leurs groupements est supérieure à 500 M€, celle-ci est affectée, à hauteur d'au moins 120 M€, en priorité à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale. L'enveloppe consacrée à la DSU-CS devrait, ainsi, s'élever de 600 M€ environ en 2004 à un objectif de 1,2 Md€ en 2009. À titre de comparaison, cette augmentation représente près de 10 % du total des crédits de la mission « *Ville et logement* » en LFI 2006 et presque autant que le total des crédits ouverts pour le programme n° 147 « *Équité sociale et territoriale et soutien* ». Le respect de ce cadrage ferait passer la part de la DSU dans la DGF de 2 % en 2005 à plus de 5 % en 2009.

Tableau n° 31 : L'évolution de la DSU au sein de la DGF (en €)

	DGF 2002	DGF 2003	DGF 2004	DGF 2005	DGF 2006	DGF 2007
Masse totale DGF	18 388 784 000	18 812 163 000	36 740 187 000	37 948 876 000	38 106 749 000	39 209 298 000
DGF des communes et des groupements	13 324 066 996	13 632 273 215	20 473 628 965	21 199 742 512	21 797 803 118	22 328 539 357
Dotation de solidarité urbaine	592 722 466	614 917 129	635 036 746	759 582 896	879 582 896	999 582 896

Source : DGCL (données LFI)

Ce cadrage a été respecté dans les répartitions 2005 et 2006. Le Comité des finances locales, qui « *contrôle la répartition de la dotation globale de fonctionnement* »¹⁰⁸, a finalement opté pour une progression de 124,5 M€, légèrement au-dessus du minimum légal. Sur 702 communes de plus de 10 000 habitants éligibles à la DSU, 116 voient leur dotation 2005 augmenter au-delà du taux de la progression minimale de + 5 % par rapport à celle de 2004 ; la progression moyenne a été de 43,19 %. En 2006, l'augmentation a également été supérieure à 120 M€¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Codifié à l'article L. 2334-1 du code général des collectivités territoriales.

¹⁰⁸ Article L. 1211-3 du code général des collectivités territoriales.

¹⁰⁹ Ce cadrage induit, en retour, un impact sur l'évolution des autres composantes de la DGF. Une « clause de sauvegarde » a donc été introduite par la DGCL : l'article 135 de la loi de programmation

D. L'INTRODUCTION DE COEFFICIENTS « ZUS-ZFU » DANS LES CRITERES DE REPARTITION DE LA DSU-CS

L'objectif de la réforme est de davantage orienter la DSU vers les communes comportant une part importante de leur population en ZUS ou en ZFU. Les nouveaux paramètres « politique de la ville » n'ont pas été introduits dans les règles d'éligibilité à la DSU mais au stade des critères de répartition de cette dotation.

Les deux coefficients « ZUS-ZFU »

La réforme introduit deux coefficients multiplicateurs supplémentaires (de la dotation résultant de l'indice synthétique) prenant en compte l'existence de zones urbaines sensibles et de zones franches urbaines sur le territoire des communes¹¹⁰.

1/ Un premier coefficient prend en compte le poids de la population en zone urbaine sensible dans le total de la population, le rapport ainsi obtenu étant multiplié par deux :

$$\text{Coefficient ZUS} = 1 + (2 \times \text{population en ZUS} / \text{population au sens de la DGF})$$

Ce coefficient varie donc de 1 à 3 en fonction de la part de la population située en ZUS. Par exemple, si 25 % de la population est en ZUS, le coefficient s'élève à $1 + (2 \times 0,25) = 1,5$.

2/ Le second coefficient prend en compte le poids de la population en zone franche urbaine dans le total de la population. Il s'ajoute, le cas échéant, au premier.

$$\text{Coefficient ZFU} = 1 + (\text{population en ZFU} / \text{population au sens de la DGF})$$

Ce coefficient varie donc de 1 à 2 en fonction de la part de la population en ZFU. Par exemple, si 50 % de la population est en ZFU, le coefficient s'élève à $1 + 0,5 = 1,5$. Le pouvoir amplificateur de ces coefficients est donc potentiellement important (avec un effet théorique plus fort pour le coefficient ZUS).

Les deux coefficients sont intégrés aux formules de calcul des « DSU spontanées », avant application des mécanismes de garanties et d'écêtements.

Les coefficients « ZUS – ZFU » dans les formules de calcul de la « DSU spontanée »

1/ Dotation spontanée pour les communes éligibles de 10 000 habitants et plus

$$\text{Dotation spontanée} = I \times C1 \times VP \times EF \times \text{population DGF} \times \text{coeff ZUS} \times \text{coeff ZFU}$$

du 18 janvier 2005 prévoit que « si, pour chacune des années 2005 à 2009, le montant de l'accroissement de la dotation globale de fonctionnement des communes et de certains de leurs groupements est inférieur à 500 millions d'euros, l'affectation prévue à la phrase précédente est limitée à 24 % de l'accroissement constaté ».

¹¹⁰ La loi du 18 janvier 2005 avait réservé l'application de ces coefficients aux communes de moins de 200.000 habitants. Les communes de plus de 200 000 habitants ont été incluses dans le champ d'application des coefficients par l'article 142 de la loi de finances pour 2006.

Avec $C1 = 2 - (2 \times (R/N))$

I = indice synthétique de la commune¹¹¹

R = rang de la commune en fonction de son indice synthétique

N = nombre de communes de 10 000 habitants et plus

EF = effort fiscal dans la limite de 1,3

VP = valeur de point « spontanée » pour l'ensemble des communes éligibles¹¹²

2/ Dotation spontanée pour les communes éligibles de 5 000 à 9 999 habitants

Dotation spontanée = $I \times C2 \times VP2 \times EF \times population \ DGF \times coeff \ ZUS \times coeff \ ZFU$

$C2 = 2 - (15 \times (R/N2))$

N2 = nombre de communes de 5 000 à 9 999 habitants

VP2 = valeur de point pour l'ensemble des communes éligibles de moins de 10 000 habitants

Source de cet encadré : DGCL.

NB : Les coefficients ZUS et ZFU jouent si une part de la population est en ZUS ou en ZFU.

E. LES CONSEQUENCES DE L'APPLICATION DE CES REFORMES : UNE PROGRESSION DE LA DSU DES COMMUNES PRINCIPALEMENT COUVERTES PAR DES ZONES D'INTERVENTION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Il est très difficile d'évaluer l'« effet pur » de l'introduction des nouveaux coefficients « politique de la ville » sur la DSU :

- Comme il a été relevé plus haut, ces nouveaux coefficients ont été institués dans un contexte d'évolution globale favorable de la DSU ;
- Pour éviter de léser les communes DSU hors ZUS et ZFU, de nouveaux dispositifs de garantie et de plafonnement sont mis en place¹¹³ ;
- Cette réforme est intervenue concomitamment à la substitution de la notion de « *potentiel financier* » à celle de « *potentiel fiscal* » dans les critères d'éligibilité à la dotation.

¹¹¹ Cf. la décomposition de l'indice synthétique en annexe au présent rapport.

¹¹² Nombre de points par commune = $I \times EF \times C1 \times Population \times coeff \ ZUS \times coeff \ ZFU$.

¹¹³ Les communes éligibles bénéficient d'une garantie d'évolution de 5 % par an jusqu'en 2009 ; les communes devenues inéligibles en 2005 voient leur dotation 2004 maintenue ; la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale attribuée à une commune ne peut être augmentée d'une année sur l'autre de plus 4 M€.

1. La réforme a globalement un effet favorable très net pour les communes dotées de ZUS et/ou de ZFU

Comme le montrent les tableaux des pages suivantes :

- La dotation évolue de façon beaucoup plus dynamique dans les communes dotées de zones d'intervention de la politique de la ville que dans les communes qui n'en comprennent pas¹¹⁴ ;
- Ces rythmes différents d'évolution se retrouvent dans les écarts significatifs entre les montants moyens de DSU et entre les montants moyens de DSU par habitant.

¹¹⁴ À l'exception de l'évolution de la DSU des communes de 5 000 à 9 999 habitants entre 2005 et 2006.

**Tableau n° 32 : Variation de la DSU moyenne pour les communes dotées de zones d'intervention de la politique de la ville et pour les communes qui n'en sont pas dotées
(source : DGCL)**

	2005/2006		2006 / 2007	
	Communes de 5 000 à 9 999 habs	Communes de + de 10 000 habs	Communes de 5 000 à 9 999 habs	Communes de + de 10 000 habs
DSU moyenne pour toutes les communes	16,68%	16,63%	14,48%	14,28%
DSU moyenne pour les communes dotées d'une ZUS	15,43%	19,00%	16,12%	15,94%
DSU moyenne pour les communes dotées d'une ZUS et d'une ZFU	14,62%	24,02%	123,69%	29,48%
DSU moyenne pour les communes n'ayant pas de ZUS ou de ZFU	18,34%	6,78%	5,19%	6,61%

**Tableau n° 33 : DSU moyenne (en €) pour les communes dotées de zones d'intervention de la politique de la ville
et pour les communes qui n'en sont pas dotées (source : DGCL)**

	2005					2006				
	Nb de communes	Communes 5 à 9 999		communes + 10 000		Nb de communes	communes 5 à 9 999		communes + 10 000	
		Montant	Montant/hab	Montant	Montant/hab		montant	montant/hab	montant	montant/hab
DSU moyenne pour toutes les communes	808	39 059 443	52,13	671 314 200	29,80	815	45 575 001	60,55	782 921 096	34,58
DSU moyenne pour les communes dotées d'une ZUS	405	22 807 506	79,30	540 971 043	32,74	405	26 326 294	96,74	643 741 515	38,84
DSU moyenne pour les communes dotées d'une ZUS et d'une ZFU	97	2 770 452	163,99	289 174 498	38,26	97	3 175 384	187,74	358 639 683	47,47
DSU moyenne pour les communes n'ayant pas de ZUS ou de ZFU	402	15 812 580	34,81	130 343 157	21,52	409	18 712 298	39,51	139 179 581	22,95
	2007									
	Nb de communes	Communes 5 à 9 999		communes + 10 000						
		montant	montant/hab	Montant	montant/hab					
DSU moyenne pour toutes les communes	821	52 174 491	68,61	894 740 457	39,21					
DSU moyenne pour les communes dotées d'une ZUS	410	30 569 351	110,65	746 367 217	44,66					
DSU moyenne pour les communes dotées d'une ZUS et d'une ZFU	120	7 103 171	156,64	464 368 364	54,97					
DSU moyenne pour les communes n'ayant pas de ZUS ou de ZFU	408	19 682 945	42,76	148 373 240	24,29					

2. Les communes dont la population réside majoritairement en ZUS sont les principales bénéficiaires de la réforme

Les cas de Clichy-sous-Bois, Montfermeil et Vaulx-en-Velin, dont les contrats de ville sont plus particulièrement analysés dans le présent rapport, illustrent ce constat général, en ce qui concerne l'évolution de la DSU entre 2004 et 2005.

Tableau n° 34 : Part de la population en ZUS et en ZFU et évolution de la DSU à Clichy-sous-Bois, Montfermeil et Vaulx-en-Velin

Commune	Part de la population en ZUS	Part de la population en ZFU	Variation de la DSU notifiée entre 2004 et 2005
Clichy-sous-Bois	76 %	76 %	+ 147 %
Montfermeil	35 %	31 %	+ 22 %
Vaulx-en-Velin	67 %	61 %	+ 134 %

Source : d'après données DGCL

Entre 2005 et 2007, les vingt communes ayant connu la plus forte progression de leur DSU comptent, en général, une part importante de leur population en ZUS.

3. L'application du critère du potentiel financier a ramené à l'évolution minimale de 5 % certaines communes comptant pourtant une part significative de leur population en ZUS et en ZFU

C'est le cas, dans le département de la Somme, pour les villes d'Abbeville et d'Amiens (dont le contrat de ville a été plus particulièrement analysé par la Cour). D'autres communes se trouvent également dans cette situation : le tableau suivant en donne plusieurs exemples.

Tableau n° 35 : Exemples de communes dont la DSU progresse à la valeur minimale de 5 % en dépit d'une population importante en ZUS et/ou en ZFU

Commune	Part de la population en ZUS	Part de la population en ZFU	Variation de la DSU notifiée entre 2004 et 2005 avec application du critère du potentiel financier
Amiens	22 %	10 %	+ 5 %
Abbeville	22 %	0 %	+ 5 %
Sedan	29 %	0 %	+ 5 %
Marseille	28 %	7 %	+ 5 %
Bourges	21 %	19 %	+ 5 %
Besançon	23 %	14 %	+ 5 %
Saint-Nazaire	24 %	14 %	+ 5 %

Source : d'après données DGCL

4. L'application de ces nouveaux coefficients accentue les imperfections de la géographie prioritaire de la politique de la ville

L'introduction de coefficients liés à la population en ZUS et en ZFU aurait dû être précédée d'une réforme du zonage, compte tenu de ses imperfections, relevées dans la première partie de ce rapport. Cette réforme n'incite pas, en effet, à la concentration des ZUS sur les zones les plus prioritaires :

- Elle augmente, en général, le « coût de sortie » de ZUS ou de ZFU pour une commune ;
- Elle risque d'induire un effet d'appel à la création de ZUS. Cet effet pourrait se manifester dès lors que les communes auront évalué le gain potentiel à attendre en terme de DSU. Compte tenu de l'application du prorata de population en ZUS, cet effet d'appel pourrait inciter à la création de ZUS importantes.

L'application du coefficient ZFU – qui peut avoir un effet très sensible – ne garantit pas, en outre, un ciblage sur les communes les plus défavorisées :

- Ainsi qu'il a été relevé plus haut, une marge d'appréciation a été utilisée – au-delà des données résultant de l'indice synthétique ZFU – pour définir le classement de territoires en ZFU ;
- L'extension rapide du périmètre des ZFU démultiplie les effets de ce nouveau coefficient.

F. UN DISPOSITIF DE SUIVI DE L'UTILISATION DE LA DSU-CS EN PARTIE INAPPLIQUE

Les effets de distorsion induits par cette évolution très dynamique de la DSU conduisent à se poser deux types de questions :

- Les financements complémentaires sont-ils consacrés à des actions en direction des zones urbaines défavorisées ? Cette question se pose évidemment moins lorsque la totalité de la commune est couverte par une zone d'intervention de la politique de la ville avec, toutefois, la réserve importante tenant aux imperfections du zonage actuel.
- Les actions financées par les communes grâce à l'élévation de la DSU constituent-elles des charges fixes risquant de se répercuter sur les budgets au-delà de la programmation pluriannuelle d'augmentation de la dotation ? Les communes rencontrées par la Cour et les chambres régionales des comptes ont souligné, à cet égard, que l'élévation de la DSU était destinée à la compensation partielle d'une situation financière moins favorable qu'ailleurs.

En l'état, les restitutions disponibles sur l'emploi de la DSU ne permettent pas d'apporter de réponse précise à ces deux questions pourtant essentielles.

Aux termes de l'article L. 2334-19 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi du 18 janvier 2005, « *le maire d'une commune ayant bénéficié, au cours de l'exercice précédent, de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale présente au conseil municipal, avant la fin du deuxième trimestre qui suit la clôture de cet exercice, un rapport qui retrace les actions de développement social urbain entreprises au cours de cet exercice et les conditions de leur financement* ».

La DGCL et la DIV n'ayant pas organisé de remontée de ces rapports, il n'est pas possible de savoir si les maires les ont tous établis. De plus, le code ne prévoit pas de transmission de ce rapport au préfet. Certains préfets ont, toutefois, pris l'initiative de transmettre à la DIV ou à la DGCL les rapports que leur avaient communiqués les communes.

L'examen des documents ainsi transmis à la DGCL par le préfet du Pas-de-Calais fait toutefois apparaître une grande hétérogénéité qui les rend très difficilement exploitables¹¹⁵. Le

¹¹⁵ Une analyse des rapports transmis par les maires des communes du Pas-de-Calais à la DGCL et des rapports des maires de communes du Rhône et de la Somme, collectés par la Cour auprès des préfetures, est annexée au présent rapport.

même constat se retrouve dans les autres rapports examinés par la Cour et concernant les communes des départements visités.

La DIV a, par ailleurs, engagé une enquête auprès des préfets pour dénombrer les communes s'acquittant de leurs obligations légales concernant, d'une part, l'utilisation des crédits de la DSU et, d'autre part, les politiques conduites dans les ZUS. Selon cette enquête qui n'a porté que sur 50 % des départements, environ la moitié des communes percevant la DSU ont respecté leur obligation et transmis une délibération au préfet.

Cette faible participation des collectivités territoriales peut, en partie, s'expliquer par le fait que les collectivités territoriales (communes et EPCI) doivent élaborer trois rapports différents sur la politique de la ville :

- Le rapport sur la DSU (article L. 2334-19 CGCT) ;
- Un rapport sur les politiques conduites dans les ZUS (article L. 1111-2 CGCT) ;
- Un rapport annuel sur la mise en œuvre des CUCS (circulaire précitée du 24 mai 2006).

Ces trois rapports gagneraient sans doute, pour faciliter leur exploitation, à être fusionnés en un seul document, reposant sur un canevas-type¹¹⁶. La DIV a répondu à la Cour qu'une réflexion sur la rédaction d'un rapport-type unique a été engagée.

Toutefois, une harmonisation des rapports transmis n'a de sens que si la DIV et la DGCL en organisent la remontée pour en tirer une synthèse nationale. Afin de permettre une centralisation et une exploitation efficaces de ces informations, le rapport précité de la mission sénatoriale sur les quartiers en difficulté proposait l'établissement, à partir des rapports des maires, d'un bilan annuel présenté par les préfets sur l'utilisation de la DSU-CS dans le département. Ces bilans départementaux faciliteraient le travail de synthèse nationale de la DIV et de la DGCL.

¹¹⁶ Le « guide méthodologique des CUCS » diffusé par la DIV laisse ouverte la possibilité d'un document unique mais n'en définit pas le contenu. Une modification du Code général des collectivités territoriales serait sans doute nécessaire.

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

Dans le Rhône, en Seine-Saint-Denis et dans la Somme, la Cour a plus particulièrement examiné les subventions de l'État aux associations intervenant dans le domaine de la politique de la ville. Les représentants de treize associations ont été rencontrés, sur leurs lieux d'intervention dans les quartiers¹¹⁷. Ces structures sont hétérogènes du point de vue de leur taille, de leur rapport au quartier ou de leur activité.

Il ressort de ces échanges que les associations n'ont qu'une visibilité réduite sur les moyens que l'État peut leur allouer à moyen terme. Les procédures d'instruction des demandes de subvention sont complexes et conduisent à des paiements tardifs qui affectent la qualité de la gestion des associations et des actions menées. L'évaluation de ces actions et le contrôle de l'emploi des fonds apparaissent, par ailleurs, lacunaires.

Ces constats recourent largement ceux du rapport public particulier de la Cour de 2002. La persistance de ces dysfonctionnements est d'autant plus significative que plusieurs circulaires du Premier ministre sont intervenues en la matière afin de donner une nouvelle impulsion au partenariat avec les associations¹¹⁸. Les outils d'une responsabilisation et d'un renforcement de l'efficacité des relations avec les associations existent largement : l'enjeu essentiel réside aujourd'hui dans la mobilisation effective des acteurs.

¹¹⁷ Quatre associations à Vaulx-en-Velin dans les cités de La Grappinière, du Mas du Taureau et d'Ecoin-Thibaude ; cinq associations à Clichy-Montfermeil sur le « Plateau » ; quatre associations à Amiens dans les quartiers d'Amiens-Nord, Amiens-Sud et Etouvie.

¹¹⁸ Circulaire du 1^{er} décembre 2000 relative aux conventions pluriannuelles d'objectifs entre l'État et les associations (Journal officiel du 2 décembre 2000) ; circulaire du 24 décembre 2002 relative aux subventions de l'État aux associations (JO du 27 décembre 2002) ; circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2007 relative aux subventions de l'État aux associations et aux conventions pluriannuelles d'objectifs (JO du 17 janvier).

I. LES ASSOCIATIONS BENEFICIAIRES : UNE GRANDE HETEROGENEITE

Un tableau de synthèse présentant les caractéristiques des associations rencontrées par la Cour figure en annexe. Cet échantillon¹¹⁹ illustre la grande diversité du paysage associatif et des subventions versées au titre de la politique de la ville.

A. DE NOMBREUSES ASSOCIATIONS SUBVENTIONNEES

Le département de Seine-Saint-Denis constitue un exemple marquant de ce point de vue : près de 900 associations sont subventionnées par l'État au titre de la politique de la ville.

Tableau n° 36 : Evolution du nombre d'associations subventionnées par l'Etat au titre de la politique de la ville en Seine-Saint-Denis

2002	2003	2004	2005	2006
829	675	643	666	876

Source : Préfecture de Seine-Saint-Denis

À cette échelle, le développement de relations personnalisées et suivies entre les services de l'État et les associations bénéficiaires se heurte à un effet de taille.

B. DES ASSOCIATIONS DE TAILLE VARIABLE

- Deux associations sur treize sont relativement importantes avec un budget supérieur à 1 M€ et plus de trente salariés.
- À l'inverse, d'autres structures sont très légères. Trois associations sur treize ont un budget inférieur à 100 000 € et moins de six salariés. L'une des associations rencontrées à Clichy-sous-Bois intervenait sur la base d'un budget annuel de 3 500 €. Trois associations sur treize employant peu ou pas de salarié s'appuient, en revanche, largement sur des bénévoles : l'une des structures rencontrées disposait, ainsi, d'un réseau d'une soixantaine de bénévoles pour le soutien scolaire et l'aide à l'accompagnement de projets collectifs portés par les jeunes du quartier.

¹¹⁹ Les associations rencontrées avaient été proposées par les préfetures sur la base de critères définis par la Cour (associations bénéficiant depuis plusieurs années de subventions de la politique de la ville, attention particulière pour les dispositifs « adultes-relais » et « réussite éducative »).

C. TYPOLOGIE DES ASSOCIATIONS EN FONCTION DE LA RELATION AU QUARTIER D'INTERVENTION

Ces treize associations peuvent être présentées suivant la typologie établie par M. Jean Claude SANDRIER, député du Cher, dans son rapport remis au Premier ministre en juin 2001¹²⁰. Cette grille de lecture, qui s'appuie « *sur la relation aux quartiers des associations œuvrant pour la politique de la ville* », « *cherche à considérer la manière dont leur objet social s'intègre aux ambitions et nécessités de la politique de la ville* ». Cette typologie distingue les associations issues d'une initiative « *extérieure* » au quartier des associations liées à des initiatives émanant des quartiers eux-mêmes.

1. Les associations issues d'une initiative « *extérieure* » au quartier

Au sein de cette première catégorie, une distinction est établie entre les initiatives privées et les initiatives publiques.

Les initiatives privées

Dans ce premier ensemble sont regroupés les associations caritatives confessionnelles, les associations humanitaires, les « fédérations d'éducation populaires » et les engagements associatifs « *de personnes extérieures à ces quartiers qui, en identifiant à travers leur activité professionnelle des besoins précis dans les quartiers en difficulté, ont créé des associations permettant de pallier des manques auxquels les pouvoirs publics ne pouvaient répondre* ». Dans les départements visités, une association sur les treize rencontrées correspond à cette définition : une association créée par des enseignants du quartier pour organiser des sorties qui ne sont pas prises en charge par le budget courant de l'Éducation nationale.

Les initiatives publiques

Le rapport de M. SANDRIER classe dans cette catégorie les missions locales, qui agissent selon lui comme substituts des pouvoirs publics auprès des citoyens et les associations qui agissent comme intermédiaires entre les pouvoirs publics et les citoyens. Les actions d'intermédiation entre résidents des quartiers et services publics menées par des adultes-relais employées par deux des associations rencontrées par la Cour se situent dans cette perspective.

¹²⁰ « Associations et politique de la ville », juin 2001, La Documentation française.

2. Les associations liées à des initiatives émanant des quartiers eux-mêmes

Le rapport SANDRIER reprend, sur ce point, les termes d'une typologie construite à partir de l'exemple des Hauts-de-Seine¹²¹, qui distingue :

- « *Les associations de proximité, s'adressant aux habitants de toutes générations, qui développent des actions simples qui témoignent de l'existence d'une sociabilité locale.* » La Cour a rencontré deux associations qui peuvent être classées dans cette catégorie : la première se propose d'accompagner les jeunes dans la conduite de projets collectifs et dans la création d'entreprises ; la seconde gère un espace d'animation situé au cœur du quartier.

- « *Des associations spécialisées par la définition du public adhérent, mais dont les actions sont susceptibles de concerner tous les habitants d'un quartier.* » La Cour a, ainsi, pu échanger avec les représentants de deux associations à l'origine tournées vers les personnes issues de l'immigration mais ouvertes, dans un second temps, à un public plus large.

- « *Les associations tournées sur elles-mêmes.* » Deux des associations rencontrées situent d'abord leurs actions dans une perspective communautaire. Pour ces associations, la « communauté » est, cependant, définie à partir de critères divers : il peut s'agir d'une communauté d'origine – le pays d'où l'on vient – ou d'une communauté de résidence – la cité ou l'immeuble dans lequel on vit –, les deux critères étant susceptibles de se recouper.

D. TYPOLOGIE EN FONCTION DE L'ACTIVITE EXERCEE

Une autre typologie peut être proposée en fonction de l'activité exercée par les associations rencontrées par la Cour :

- L'activité de trois associations sur treize rencontrées se situe dans une logique de prestations de services économiques, sociaux ou culturels et d'animation de la vie du quartier. Les régies de quartier¹²², les centres sociaux¹²³ et les maisons des jeunes et de la

¹²¹ Étude menée par un cabinet de consultants sur 156 associations financées au titre de la politique de la ville dans le département des Hauts-de-Seine.

¹²² « Régie de quartier » est un label, qui peut être obtenu auprès du comité national de liaison des régies de quartier. La Régie est le plus souvent une association Loi 1901, dont le conseil d'administration est composé des habitants du quartier. Leur activité tourne autour de la réhabilitation ou de l'entretien du quartier. Elles obtiennent des contrats auprès des logeurs pour l'entretien, le gardiennage ou l'entretien des espaces verts et les confient ensuite aux habitants de la cité. Les statuts de la régie de quartier visitée par la Cour définissent son objet social dans cette logique de prestations de services : « réaliser l'insertion professionnelle et sociale des jeunes et adultes en difficulté en créant des emplois, en assurant des formations, et en servant de tremplin vers des emplois extérieurs et des formations qualifiantes [...], associer les habitants à la gestion et à la rénovation des quartiers (bâtis, espaces privés extérieurs et espaces publics) ».

¹²³ Les centres sociaux sont gérés par des associations d'usagers largement issus des quartiers dans lesquels ils inscrivent leur action. Ils se regroupent en fédérations sur le plan tant local que national. Lieu d'animation de la vie sociale, financé conjointement par la caisse d'allocations familiales, la commune et, parfois, des associations, le centre social est un équipement de voisinage, ouvert à tous et intégré à un quartier. Il existe, en 2006, près de 2 028 structures agréées par les caisses d'allocations familiales.

culture¹²⁴ peuvent être rattachés à cette catégorie. Le directeur du centre social visité par la Cour estime, ainsi, que sa vocation est de maintenir, à travers les activités proposées par le centre, une présence dans le quartier ;

- Quatre associations exercent des activités visant à renforcer l'accès à la citoyenneté des habitants des quartiers de la politique de la ville : intermédiation avec les services publics, permanences socio-juridiques, alphabétisation ;
- Quatre autres associations se situent davantage dans une logique d'entraide, de solidarité à l'égard d'un groupe plus ou moins large. Elles interviennent « *en cas de coup dur* » pour communiquer, dialoguer avec les membres de ce groupe.

II. DES CONVENTIONS D'OBJECTIFS ET DE MOYENS PEU DEVELOPPEES

Les subventions aux associations doivent être mises en œuvre sur la base de conventions au-delà de 23 000 €, conformément au décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques. En conséquence, depuis le 1^{er} janvier 2002 :

- En dessous de 23 000 € de subvention attribuée par porteur de projet et non par action financée, un arrêté attributif de subvention est établi ;
- Au-delà de 23 000 €, une convention attributive de subvention est signée avec l'association. Cette convention reprend alors pour l'année en cours les objectifs de l'action de l'association et les moyens mis en œuvre par l'État.

En dehors de cette obligation, la pratique de conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens avec les associations intervenant dans le champ de la politique de la ville est jusqu'ici restée marginale. Ce faible développement est peu conforme avec les orientations de la circulaire du Premier ministre du 1^{er} décembre 2000 relative aux conventions pluriannuelles d'objectifs entre l'État et les associations aux termes de laquelle « *le recours aux conventions pluriannuelles d'objectif doit être systématiquement préféré aux conventions conclues sur une base annuelle, dès lors que l'aide de l'État à une association consiste à soutenir son action dans la durée* »¹²⁵.

¹²⁴ Créées en 1948, les maisons des jeunes et de la culture (MJC) sont regroupées en fédérations au niveau régional et national, et regroupent plusieurs millions d'adhérents et d'usagers. Elles débattent et définissent régulièrement leur projet fédératif d'éducation populaire. À ce projet fédératif commun à toutes les MJC s'ajoutent des statuts, eux aussi partagés par toutes les maisons. Les MJC ont pour vocation de mener des actions de sensibilisation, d'enseignement et d'éducation artistique, de création et de développement de pratiques culturelles, notamment amateurs.

¹²⁵ La circulaire précitée du Premier ministre du 16 janvier 2007 a porté de trois à quatre ans la durée maximale de ces conventions pluriannuelles. Elle précise, en outre, que « *lorsque l'administration conclut une convention pluriannuelle d'objectifs, elle organise, en dehors de la subvention initiale correspondant à la première année d'exécution, un financement prévisionnel pour les années suivantes* ».

Le respect du principe d'annualité budgétaire ne peut expliquer à lui seul ces réticences dans la mesure où des contrats d'objectifs et de moyens sont mis en œuvre dans d'autres secteurs d'intervention de l'État. La volonté de ne pas trop rigidifier les budgets d'intervention, l'absence de visibilité des services déconcentrés sur les crédits effectivement disponibles ou des difficultés de gestion financière constituent également des facteurs défavorables à la conclusion de tels contrats¹²⁶.

Au-delà des seules conventions obligatoirement conclues au-delà de 23 000 € HT, des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens pourraient être développés avec les associations intervenant dans le domaine de la politique de la ville. Ces COM, sous réserve d'une évaluation effective, apporteraient une visibilité pluriannuelle aux structures sur les subventions à attendre de l'État, tout en comportant une réserve sur la mise à disposition effective des crédits après le vote de la loi de finances par le Parlement. La LOLF a prévu, en la matière, un support budgétaire adapté en généralisant la distinction entre autorisations d'engagement et crédits de paiement, dont la Cour a déjà eu l'occasion de relever qu'elle était encore insuffisamment utilisée dans le champ des dépenses d'intervention¹²⁷.

Cependant, le développement du champ de la pluriannualité doit être encadré :

- D'une part, il convient de ne pas rigidifier abusivement les crédits d'intervention de la politique de la ville pour préserver les marges de manœuvre des gestionnaires locaux. Les COM devraient donc être réservés aux associations exerçant les actions les plus structurantes en direction des quartiers ;
- D'autre part, ce suivi élargi des crédits en AE et CP implique des restitutions beaucoup plus fines sur l'utilisation des crédits d'intervention de la politique de la ville. À défaut, le risque de retrouver des difficultés de couverture des autorisations d'engagement par les crédits de paiement entraînant des impayés de l'État ne serait pas à écarter¹²⁸.

¹²⁶ De 1999 à 2001, la signature de conventions pluriannuelles a été expérimentée sur le contrat de ville d'Amiens Métropole. Selon la préfecture de la Somme, cette expérimentation ne s'est pas révélée concluante au niveau de la gestion du versement des subventions. En effet, la convention prévoyait un versement en trois temps de l'aide annuelle : 30 % de la subvention en début d'exercice dès la délégation des crédits, 50 % en milieu d'année puis 20 % en fin d'année au titre du solde. Toutefois, la trésorerie générale a demandé à disposer de l'ensemble des pièces comptables des associations (bilan financier et compte de résultat notamment) avant de payer le premier acompte de 30 %. Dans la mesure où des documents sont établis par les associations plutôt à partir des mois d'avril-mai en vue des assemblées générales de ces structures, les premiers paiements aux associations bénéficiant d'une convention pluriannuelle sont intervenus à partir des mois de mai-juin, c'est-à-dire en même temps que pour les autres associations. La souplesse escomptée ne s'est donc pas concrétisée.

¹²⁷ *Rapports sur les résultats et la gestion budgétaire – exercice 2006*, mai 2007, p. 60 et s.

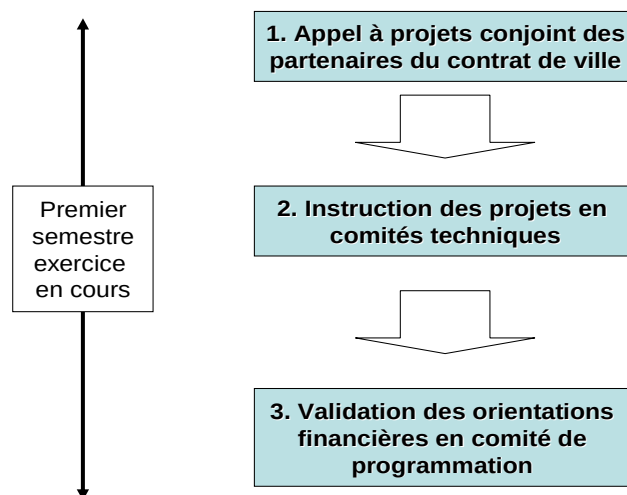
¹²⁸ Cf. *supra* sur les impayés persistants sur le FIV-investissement et les GPV-ORU.

III. UN PROCESSUS COMPLEXE D'INSTRUCTION DES DEMANDES DE SUBVENTION QUI CONDUIT A DES PAIEMENTS TARDIFS AUX ASSOCIATIONS

A. LES DIFFERENTES PHASES

Dans les trois départements visités par la Cour, l'organisation du processus d'instruction des demandes de subvention, au cours du premier semestre de l'exercice en cours, peut être présentée autour d'un schéma commun en trois phases :

Tableau n° 37 : Les trois phases d'examen des demandes de subvention présentées par les associations



Source : Cour des comptes

- Phase 1 : Les demandes de subventions sont présentées en réponse à un appel à projets cosigné par les partenaires du contrat de ville et diffusé auprès des porteurs de projet potentiels.

- Phase 2 : Une phase technique s'ouvre, au cours de laquelle les services de l'État et les collectivités territoriales partenaires examinent les demandes présentées par les associations. Pour les préfectures et collectivités territoriales en disposant, l'outil informatique *Poliville* permet un échange partagé des avis entre les partenaires.

- Phase 3 : La programmation des crédits spécifiques de la politique de la ville s'effectue, ensuite, au sein de comités de programmation réunissant les services de l'État – préfecture et

services déconcentrés – et les collectivités territoriales partenaires du contrat de ville. Cette programmation partenariale permet à l'État de connaître les financements mis en œuvre par les collectivités territoriales. Cependant, à la différence du système d'information PARCOURS utilisé pour la gestion du PIC URBAN, les engagements financiers des collectivités territoriales dans le cadre de la politique de la ville ne constituent pas des engagements fermes, ce qui peut nuire au diagnostic sur la viabilité financière du projet.

Au-delà de ce schéma commun, des modalités particulières d'organisation sont définies dans chacun des trois départements visités par la Cour en fonction de l'organisation des services de l'État dans le champ de la politique de la ville¹²⁹.

Ce processus d'instruction mobilise donc considérablement les services de l'État et des collectivités territoriales. Les interlocuteurs rencontrés par la Cour soulignent très fréquemment la lourdeur de ce processus. Cependant, ils reconnaissent également qu'il s'agit sans doute du prix à payer pour faire vivre au quotidien le partenariat de la politique de la ville.

B. LES CRITERES D'ATTRIBUTION DES SUBVENTIONS

Les services de l'État se laissent, dans le cadre du processus partenarial d'attribution des subventions, une marge importante d'appréciation. Dans les trois départements visités par la Cour, il n'existe pas véritablement, au-delà de l'examen de l'adéquation du projet avec les priorités du contrat de ville, de critères d'attribution mais plutôt des lignes directrices guidant le travail de programmation :

- Dans le Rhône, la préfecture a indiqué qu'il n'existait pas de critères d'attribution prédéfinis et « *pas même de critère plancher contrairement à d'autres partenaires* ». La préfecture relève que cette situation « *alourdit la gestion des dossiers, mais correspond à la réalité du terrain* » ;
- En Seine-Saint-Denis, les critères évoqués sont généraux : « *des critères d'envergure (territoriale notamment) ou de coûts des projets sont pris en compte, de même que l'ancienneté du (des) partenariat(s) noués par la structure et qui démontrent son sérieux, son adaptabilité, et la confiance qu'elle suscite* » ;
- Dans la Somme, la préfecture a précisé qu'« *une priorité claire est accordée aux associations réalisant des actions au plus près des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville et qui interviennent sur les thématiques qu'il apparaît indispensable de développer sur les territoires en question (accompagnement à la scolarité, actions en direction des femmes, développement économique par exemple)* ». Le « *professionnalisme de la structure* » est également pris en considération.

¹²⁹ Les procédures d'instruction mises en œuvre dans les trois départements sont présentées en annexe.

C. LES APPLICATIONS INFORMATIQUES UTILISEES PAR LES SERVICES DE L'ETAT

Au niveau local, la DIV a mis en place dans une vingtaine de départements un outil – *Poliville* – pour le traitement des demandes de subvention.

L'outil *Poliville*

Poliville est un outil informatique de dématérialisation et d'instruction des demandes de subvention, actuellement installé dans vingt-neuf préfectures.

Il a été développé par la DIV à partir d'une expérimentation locale menée par le service « politique de la ville » de la préfecture des Bouches-du-Rhône. Ce premier outil a été suivi d'un second présentant des fonctionnalités Web développé par un prestataire informatique selon un cahier des charges défini par la DIV. L'un et l'autre, *Poliville* et *Poliville Web*, ont été déployés entre 2000 et 2005 selon les demandes formulées par les préfectures. Le financement de *Poliville Web* (développement, formation, déploiement) était de 300 000 € sur 5 ans financés par la DIV, la délégation interministérielle à la réforme de l'État et les collectivités territoriales intéressées. La maintenance applicative de *Poliville* est à la charge de la DIV.

L'outil¹³⁰ offre la possibilité aux porteurs de projet de déposer une demande de subvention via un site Internet, ce qui limite le nombre de dossiers papier pour des projets appelant généralement des co-financements. Il permet ensuite d'assurer une instruction partagée des demandes de subvention. Construit sur le modèle du dossier commun de demande de subvention, il reprend donc les parties du formulaire consacrées à des indicateurs ou au bilan de l'action : publics, lieux de réalisation, méthode d'évaluation, puis bilan qualitatif du projet et compte rendu financier.

Rencontrés au cours de l'enquête, les agents de la préfecture de Seine-Saint-Denis qui utilisent *Poliville* portent un jugement globalement positif sur l'opérationnalité de cette application pour l'instruction des demandes de subvention ; en revanche, l'absence d'interface avec NDL¹³¹ impose une double saisie source de ruptures de traitement.

Source : DIV

L'ACSÉ a procédé, au début de l'année 2007, à l'installation en préfecture d'un outil informatique, appelé GIS, qui permet le suivi et le traitement des financements des projets relevant de sa compétence. La Cour a examiné les modalités d'utilisation de ce nouvel outil en Seine-Saint-Denis :

- Il permet un suivi plus précis du dossier d'instruction en distinguant clairement les phases d'examen du dossier de programmation ;
- La problématique de la liaison (interfaçage) avec NDL ne se pose plus dans la mesure où le paiement relève désormais de l'agent comptable près l'ACSÉ. Un applicatif de paiement spécifique – CPWIN – est désormais directement relié à GIS.

¹³⁰ Une description des différents modules de *Poliville* est présentée en annexe.

¹³¹ Application comptable interministérielle Nouvelle Dépense Locale.

Toutefois, outre l'objection générale selon laquelle GIS remplace un système relativement récent dont le déploiement est loin d'être encore achevé, ce nouveau système se heurte à deux obstacles importants d'un point de vue opérationnel :

- La traçabilité du suivi des dossiers de subvention est, d'abord, aléatoire. GIS ne reprend pas les données issues des applications antérieures et donc de *Poliville*¹³². Il n'est pas possible, à l'heure actuelle, de connaître sous GIS les subventions précédemment attribuées à un demandeur donné. Par ailleurs, le maintien de la gestion par la DIV de plusieurs dispositifs d'intervention implique, pour les préfectures utilisatrices de *Poliville*, un double traitement dans GIS et *Poliville*. Sur ce dernier point, la DIV a indiqué à la Cour que ce double traitement n'a pas vocation à durer ;
- La mise en service de GIS entraîne une forte augmentation du nombre d'actes de notification. En effet, alors que *Poliville* permettait la mise en œuvre de notifications globales, GIS rend nécessaire une notification par dossier de subvention. La préfecture de Seine-Saint-Denis a ainsi calculé que si GIS avait été en service en 2006, le nombre de notifications serait passé de 300 à 5 100. La DIV a répondu, à cet égard, à la Cour qu'il est envisagé d'améliorer l'application comptable de l'ACSé afin de notifier et mandater en un seul document toutes les actions relevant d'un même porteur de projet associatif.

De façon sans doute plus ponctuelle, la création de l'Agence a rendu nécessaire la reconstitution sous GIS d'un fichier des tiers pour le paiement des subventions par l'agent comptable de l'ACSé. L'objectif était de fusionner le fichier des tiers « politique de ville » avec le fichier des tiers de l'ancien FASILD. Si certains tiers étaient déjà connus de l'ACSé, l'envoi d'un dossier papier a été nécessaire dans la plupart des cas¹³³. L'ACSé a précisé à la Cour que cette opération serait terminée à la fin de la campagne de subventions 2007.

L'objectif de la DIV et de l'ACSé est de faire évoluer GIS et *Poliville* au cours de l'année 2008 pour basculer sur la plate-forme interministérielle « *subvention en ligne* »¹³⁴. Ce site Internet, piloté par la direction générale de la modernisation de l'État, a vocation à constituer un guichet unique pour le dépôt de demandes de subventions par les associations¹³⁵.

Le schéma-cible d'organisation des outils informatiques de suivi et de gestion des crédits de la politique de la ville serait le suivant :

¹³² L'ACSé a commandé au prestataire de *Politiville*, au second semestre 2007, une interface entre *Poliville Web* et GIS afin d'importer dans GIS les données *Poliville Web* saisies fin 2006 ou début 2007. L'historique antérieur n'est, en revanche, pas repris.

¹³³ Sur les 900 associations bénéficiaires de subventions au titre de la politique de la ville, seules 200 étaient pré-référencées dans le fichier des tiers de l'ACSé.

¹³⁴ La direction générale de la modernisation de l'État (DGME), dans le cadre de la politique gouvernementale de dématérialisation des formulaires, a développé un portail Internet interministériel visant à la dématérialisation du formulaire de demande de subvention. Il s'agit de "Subvention en ligne", nom officiel du projet Subv&Net, inscrit au programme de modernisation Adèle (administration électronique). Ce portail sera également accessible aux collectivités territoriales. Son développement est achevé et il est en cours de test dans le Rhône.

¹³⁵ En 2006, 38 départements expérimentent la dématérialisation du dépôt de demandes de subventions.

- dépôt des demandes de subvention sur « Subvention en ligne »,
- instruction comptable et financement des demandes avec GIS et CPWIN.

D. UN PAIEMENT TARDIF DES SUBVENTIONS

Le paiement effectif des subventions aux associations intervient très tardivement dans l'année¹³⁶. Pour les associations rencontrées, des paiements au cours du second semestre de l'exercice en cours sont fréquemment relevés.

Ces paiements tardifs ont des répercussions négatives pour la gestion des associations :

- D'une part, ils peuvent entraîner des difficultés de trésorerie. Plusieurs associations rencontrées ont indiqué que les difficultés de trésorerie liées aux paiements tardifs entraînaient le paiement d'agios, qui grèvent le budget de fonctionnement de l'association. Une de ces structures a signalé que les associations pratiquaient entre elles des avances de trésorerie, pratique qui contrevient à l'interdiction des « subventions en cascade »¹³⁷.
- D'autre part, ces décalages font obstacle à l'appréciation de l'impact des actions conduites par les associations, quand celles-ci font valoir que les actions initialement envisagées n'ont pu être menées à bien faute d'une visibilité suffisante sur les moyens disponibles.

L'un des objectifs de la création de l'ACSÉ est de permettre d'accélérer les délégations de crédits et les paiements aux associations. La création d'une agence comptable centralisée est, de ce point de vue, gage d'une harmonisation des procédures de contrôle, sous réserve du bon fonctionnement de ce poste comptable et des applications informatiques utilisées.

Au-delà des décalages constatés en 2007 qui étaient liés à la mise en place de l'ACSÉ et de son nouveau système d'information, deux axes pourraient être suivis afin d'avancer les versements aux associations.

- Les possibilités de versement d'avances pourraient être mieux utilisées¹³⁸. Cependant, une systématisation des avances risquerait d'alourdir considérablement la gestion des services

¹³⁶ Les premiers paiements interviennent en juin dans le Rhône et en juillet dans la Somme. La préfecture de Seine-Saint-Denis a transmis à la Cour un tableau de synthèse montrant le caractère tardif d'une partie importante des paiements aux associations, sur la période 2002-2006 (cf. annexe au présent rapport).

¹³⁷ Cette interdiction remonte à l'article 15 du décret-loi du 2 mai 1938 relatif aux subventions de l'État : « *il est interdit à toute association, société ou collectivité ayant reçu une subvention d'en employer tout ou partie en subventions à d'autres associations, sociétés, collectivités privées ou œuvres sauf autorisation formelle du ministre, visée par le contrôleur des dépenses engagées.* »

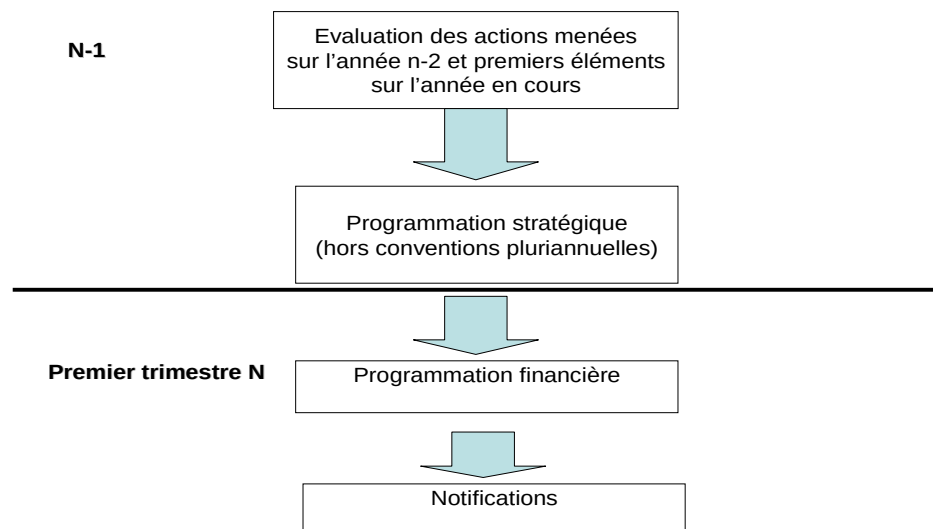
¹³⁸ Les circulaires précitées du Premier ministre du 1er décembre 2000, du 24 décembre 2002 et du 16 janvier 2007 prévoient « *une modalité spécifique d'avance sur subvention, représentant au maximum 50 % du montant de la subvention prévue pour l'exercice en cours versée avant le 31 mars de chaque année, sur demande de l'association* ».

instructeurs compte tenu des montants souvent très réduits versés dans le domaine de la politique de la ville. Dans ces conditions, un niveau plancher au-delà duquel les avances sont possibles pourrait être prévu.

- Une réflexion stratégique pourrait être engagée sur la reconfiguration de la procédure d'attribution des subventions. Afin d'anticiper les versements aux associations, la faisabilité d'un positionnement en n-1 du travail partenarial de pré-programmation pourrait être étudiée. Cette première phase stratégique viserait à prendre en compte les résultats des évaluations menées pour décider d'une orientation financière générale : augmentation, reconduction, baisse ou suppression de la subvention. Le développement de la pluriannualité simplifierait le déroulement de cette première phase.

L'anticipation de ces premiers arbitrages stratégiques permettrait de procéder à des notifications plus rapides, une fois votée la loi de finances et délégués les crédits aux services déconcentrés. Afin de mettre les associations en mesure de fonctionner dans des conditions satisfaisantes, l'État pourrait se fixer un objectif de versement des subventions avant la fin du premier trimestre de l'exercice en cours. Ce nouveau calendrier s'organiserait autour du schéma proposé ci-dessous.

Tableau n° 38 : Schéma proposé pour l'évolution du calendrier de programmation, de notification et de paiement des subventions aux associations.



IV. UNE EVALUATION DES ACTIONS MENEES A RENFORCER

L'évaluation de l'impact sur les quartiers des subventions versées par l'État est, dans l'ensemble, incomplète. Des objectifs et indicateurs de résultats ne sont que très rarement définis *ex ante*, ce qui est en partie lié au faible développement des conventions entre l'État et les associations bénéficiaires. L'hétérogénéité des rapports d'activité transmis par les associations à la préfecture rend ces documents difficilement exploitables.

Dans ces conditions, les financeurs ne disposent pas d'éléments d'appréciation objectifs sur l'impact des actions menées en dehors du ressenti qu'ils peuvent recueillir lorsqu'ils se rendent sur le terrain.

La part importante de subventions de faibles montants, relevée *supra*, ne favorise pas le développement de démarches d'évaluation :

- Le nombre des dossiers de subventionnement multiplie les évaluations à conduire ;
- Ces petits montants de subventions ne sont pas le gage d'une plus grande souplesse dans l'attribution des subventions. La Cour a constaté, lors de ses échanges avec les associations, que ces « petites » subventions représentent tout de même généralement une part significative des ressources des structures bénéficiaires. Dans ces conditions, la remise en cause de ces financements d'une année sur l'autre est un choix difficile ;
- Le lien entre le niveau de la subvention et son impact sur le quartier n'est pas mécanique. Les échanges avec les responsables associatifs ont confirmé que de petites associations pouvaient parfois jouer un rôle utile de proximité.

Ces différents facteurs entraînent la pratique de « subventions de survie » aux associations, reconduites d'année en année sans définition claire de priorités et sans réelle évaluation.

Afin de diffuser une culture de l'évaluation dans le champ de la politique de la ville, des rendez-vous annuels d'évaluation pourraient être prévus et pilotés par les chargés de mission politique de la ville et les délégués de l'État. Cependant, il importe, en la matière, de fournir aux acteurs de terrain le cadrage nécessaire sous la forme de guides d'évaluation et d'un accompagnement méthodologique au quotidien que pourraient assumer le réseau territorial de l'ACSE et les centres de ressources de la politique de la ville. Ces rendez-vous d'évaluation devraient être placés suffisamment tôt dans l'année pour que leurs conclusions soient disponibles au moment de la pré-programmation.

V. UN CONTROLE DE L'EMPLOI DES FONDS LACUNAIRE

La Cour a souligné à de nombreuses reprises l'insuffisance du suivi et du contrôle de subventions de l'État aux associations¹³⁹. En la matière, la circulaire déjà citée du Premier ministre du 24 décembre 2002 relative aux subventions de l'État aux associations a précisé que l'utilisation de la subvention par l'association doit faire l'objet d'un contrôle systématique : « *La subvention doit être utilisée conformément à l'objet pour lequel elle a été accordée. L'emploi des fonds reçus doit pouvoir être justifié. À l'issue des contrôles, la subvention non employée ou dont l'emploi n'a pas été conforme à son objet doit être reversée au Trésor public.* »

Or, dans le champ de la politique de la ville, les actions de contrôle de l'emploi des fonds par les structures sont rares. L'exemple de la sous-préfecture du Raincy en Seine-Saint-Denis apparaît, à cet égard, isolé : l'emploi des fonds de quelques associations bénéficiaires de subventions de l'État au titre de la politique de la ville a été contrôlé en 2005, sur la base d'un modèle préétabli de fiches de contrôle. Cette démarche n'a toutefois pu être prolongée en 2006 faute de moyens humains.

De telles initiatives apparaissent nécessaires. La Cour a, en effet, relevé, à l'occasion de ses échanges avec les représentants des associations, plusieurs points de fragilité :

- La faible qualité voire l'absence de documents financiers permettant un suivi de l'emploi des subventions ;
- Les actions menées ne sont pas toujours principalement dirigées vers les habitants des quartiers d'intervention, alors qu'il s'agit d'une condition d'attribution d'une subvention au titre de la politique de la ville ;
- Le versement de rémunérations à des bénévoles¹⁴⁰ ;
- Les mises à disposition sans convention d'agents ou de locaux publics.

Afin de mieux prévenir ces risques, des plans départementaux de contrôle des associations intervenant dans le champ de la politique de la ville pourraient être définis par la préfecture et la trésorerie générale. Ces plans de contrôle pourraient s'articuler autour de deux logiques :

- Une logique financière en fonction du montant de la subvention ;
- Une approche aléatoire pour diffuser une culture de contrôle en sélectionnant chaque année quelques associations bénéficiaires. Les points de fragilité relevés par la Cour peuvent constituer des grilles de lecture pour une première analyse des structures.

¹³⁹ La Cour le constatait notamment en 2000, dans son rapport public annuel, pour le secteur culturel.

¹⁴⁰ « Le bénévole est celui qui apporte son concours au sein d'une association sans percevoir de contrepartie, de rémunération de quelque forme que ce soit. Il peut être remboursé des frais qu'il engage pour le compte de l'association. Ces frais doivent correspondre à des dépenses réelles et justifiées. À défaut de justificatif et dès lors qu'un lien de subordination est établi, les sommes versées peuvent être requalifiées en salaires » (*Cour de cassation, chambre sociale, 29 janvier 2002, Bull. n° 38*).

Le contrôle des associations dans la Somme

Le Système d'Analyse Logicielle des Subventions aux Associations (SALSA) est un dispositif à destination des services de l'État chargés de l'attribution de subventions publiques. Il doit permettre aux services utilisateurs de l'outil instruisant les demandes de subventions d'apprécier la capacité des associations à porter les projets pour lesquels elles sollicitent une ou plusieurs subventions ainsi que la soutenabilité de ces projets.

SALSA a été développé, à l'initiative du Trésor public, par une équipe de projet restreinte dans le département de l'Allier en 2001. SALSA est actuellement expérimenté dans 32 départements par des binômes constitués chacun d'un agent de la trésorerie générale et d'un agent de la préfecture¹⁴¹.

Ce logiciel produit des analyses financières simplifiées des comptes de bilan et de résultat des associations recevant un montant significatif de fonds publics.

Les analyses reposent sur des ratios d'interprétation simple qui constituent des indicateurs d'alerte selon leur positionnement sur une échelle de valeurs. Des histogrammes visuels présentent sur plusieurs années des zones de tendance répondant à des codes de couleur (vert : zone satisfaisante ; orange : zone à risque, rouge : zone problématique).

Le dispositif est complété par la mise en place de comités interservices de suivi des financements aux associations, composés des services instructeurs de demandes. Ces comités examinent la situation des associations pour lesquelles le logiciel a détecté une anomalie.

Dans la Somme, les attributions des différents partenaires ont été clairement identifiées :

¹⁴¹ Lettre du ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et du ministre de l'économie des finances et de l'industrie aux préfets et trésoriers-payeurs généraux en date du 18 octobre 2005.

- Les services instructeurs de l'État (préfecture, DDASS, DDJS) procèdent à l'identification des associations dépassant un certain cumul de subventions et réalisent les saisies de comptes au clavier avec l'assistance de la trésorerie générale ;
- La préfecture et la trésorerie générale assurent la fonction de pilotage, d'animation et de coordination générale ;
- La trésorerie générale établit à l'intention du comité interservices les diverses synthèses résultant de l'exploitation des données SALSA et procède aux contrôles sur place décidés en séance.

En 2006, le seuil retenu pour l'insertion dans l'échantillon SALSA est la perception de 50 000 € de subventions d'État et de fonds européens cumulés. S'agissant de la politique de la ville, les services de l'État envisagent de compléter ce panel de contrôle en sélectionnant chaque année des associations intervenant dans ce secteur.

**PARTIE VI : L'IMPACT DES INTERVENTIONS DE L'ETAT :
UNE EFFICACITE ET UNE EFFICIENCE INCERTAINES**

Dans son rapport de 2002, la Cour avait relevé l'imprécision des objectifs de la politique de la ville, l'absence d'indicateurs de suivi et la dispersion des moyens d'évaluation.

Le cadre d'analyse de cette politique apparaît mieux structuré en 2007 :

- Des objectifs et des indicateurs de résultat ont été définis par la loi du 1^{er} août 2003. Ces objectifs et ces indicateurs ne recourent, cependant, que partiellement ceux du projet annuel de performance du programme 147 « *Équité sociale et territoriale et soutien* » ;

- Les zones urbaines sensibles sont mieux connues grâce à la création de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) et à la mise en service d'un système d'information géographique sur les quartiers de la politique de la ville.

En dépit de ces progrès, l'efficacité et l'efficience de la politique de la ville restent incertaines :

- Au niveau national, les résultats des indicateurs suivis par l'ONZUS montrent que les zones urbaines sensibles n'ont pas rattrapé leur retard par rapport aux quartiers hors ZUS. Ce constat ne peut, cependant, être complété, en l'état, par des analyses d'efficacité locales et thématiques plus fines ;

- Cette absence de rattrapage des ZUS conduit à s'interroger sur l'efficience des interventions de la politique de la ville dans un contexte d'augmentation significative des moyens consacrés par l'État à cette politique : cette évolution est estimée, en dépit de difficultés d'évaluation précise des crédits de droit commun, à + 15 % entre 2003 et 2005. Ces interrogations sur l'efficience sont renforcées par un calcul de ratios régionaux de consommations financières du programme 147 par habitant en ZUS : les disparités constatées ne semblent répondre à aucune logique d'ensemble.

I. UN CADRE D'ANALYSE DE L'IMPACT DE LA POLITIQUE DE LA VILLE MIEUX STRUCTURE

A. LA DEFINITION D'OBJECTIFS ET D'INDICATEURS DE RESULTATS POUR LA POLITIQUE DE LA VILLE

1. Les objectifs indicateurs de résultats de la loi du 1^{er} août 2003

Des objectifs et des indicateurs de résultats sont désormais définis au niveau national. En effet, outre l'objectif général selon lequel *« la politique de la ville se justifie par l'objectif de réduction progressive des écarts constatés avec les autres villes ou quartiers, et de “retour au droit commun” »*, l'annexe 1 de la loi du 1^{er} août 2003 précitée d'orientation et de programmation de la ville et de la rénovation urbaine décline, pour une période de cinq ans, un ensemble d'objectifs thématiques et d'indicateurs de résultats de la politique de la ville¹⁴².

Les domaines couverts par les objectifs correspondent à des domaines d'intervention en direction des quartiers sensibles, dont la Cour a pu constater l'importance concrète dans les quartiers visités : emploi ; amélioration de l'habitat et de l'environnement urbain ; santé ; réussite scolaire ; sécurité et tranquillité publiques ; présence des services publics.

La définition de ces objectifs apparaît, cependant, perfectible :

- Certains objectifs sont essentiellement quantitatifs. C'est le cas de l'objectif *« développer les conventions de gestion urbaine de proximité pour toutes les ZUS de plus de 500 logements ainsi que pour les sites faisant l'objet d'opérations de rénovation urbaine »* s'agissant de la thématique amélioration de l'habitat et de l'environnement urbain ;
- D'autres objectifs sont rédigés en des termes très généraux. C'est le cas de l'objectif *« poursuivre les efforts en faveur de l'éducation prioritaire »* s'agissant de la thématique liée à la réussite scolaire.

Il n'en reste pas moins que la définition par la loi d'un ensemble d'objectifs à atteindre par la politique de la ville constitue un progrès notable depuis le rapport de la Cour de 2002.

2. Une articulation qui n'est pas assurée avec les objectifs et indicateurs du projet annuel de performance du programme n° 147 « Équité sociale et territoriale et soutien »

Ces objectifs et ces indicateurs généraux de la politique de la ville ne sont pas articulés avec les objectifs et indicateurs spécifiques à l'action de l'État et définis par le volet performance associés au programme n° 147 *« Équité sociale et territoriale et soutien »*.

¹⁴² Un tableau des objectifs et des indicateurs de résultats associés est présenté en annexe.

Les trois objectifs fonctionnels du programme 147¹⁴³ ne recoupent pas, en effet, les objectifs de l'annexe n° 1 de la loi de 2003 :

- Objectif 1 : « *Renforcer la mixité fonctionnelle des secteurs prioritaires les plus fragiles en soutenant leur développement économique et la création d'emploi en leur sein* » ;
- Objectif 2 : « *Améliorer l'encadrement éducatif et les chances de réussite scolaire des élèves les plus en difficulté* » ;
- Objectif 3 : « *Soutenir l'innovation, capitaliser les expériences et diffuser l'information* ».

De même, les indicateurs des deux référentiels ne se recoupent que très partiellement.

Afin d'éviter des effets de concurrence, une meilleure complémentarité devrait être recherchée entre les deux référentiels de la loi du 1^{er} août 2003 et du PAP du programme 147 « *Équité sociale et territoriale et soutien* ». Dans cette perspective, la réorientation, dans le PAP 2008, des indicateurs de performance vers une approche plus qualitative constitue une évolution intéressante¹⁴⁴.

B. UNE MEILLEURE CONNAISSANCE GLOBALE DES ZONES URBAINES SENSIBLES

Dans son rapport public particulier de 2002, la Cour relevait que « *la connaissance précise et donc chiffrée des caractéristiques des populations vivant dans les quartiers concernés par la politique de la ville ainsi que de leurs conditions de vie est un élément indispensable à la fois pour définir les actions à mener et pour en mesurer les effets* ». Elle constatait, cependant, le caractère limité des travaux menés en la matière. Ces travaux ont été développés de façon significative sur la période 2002-2006 et ont permis d'aboutir à deux avancées importantes.

D'une part, un système d'information géographique sur les quartiers de la politique de la ville (SIG) a été mis en service.

Le système d'information géographique (SIG) sur les quartiers de la politique de la ville

¹⁴³ Un quatrième objectif concerne l'optimisation des moyens mis en œuvre (cf. infra).

¹⁴⁴ Une analyse du volet performance du programme 147 est présentée en annexe.

La mise en service en 2002 d'un système d'information géographique (SIG) sur les quartiers de la politique de la ville en partenariat avec l'INSEE, l'ANPE, le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et le ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, accessible au moyen d'un extranet, permet désormais d'accéder à des données géostatistiques sur les ZUS et les communes en contrat de ville. Ce système constitue donc une avancée importante même s'il est perfectible sur plusieurs points :

- Certaines données sont relativement anciennes : 1999 pour les données INSEE sur la population, 2004 pour les données ANPE sur les demandeurs d'emploi en fin de mois.

- Certaines données manquent comme le nombre d'allocataires CAF.

La Cour a constaté sur place que ce système n'est pas encore véritablement exploité par les acteurs de terrain comme outil d'aide à la définition d'une stratégie d'intervention dans les quartiers en difficulté.

D'autre part, un Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), dont le secrétariat permanent est assuré par la DIV, a été institué. Aux termes de l'article 3 de la loi du 1^{er} août 2003, cet observatoire, placé auprès du ministre chargé de la ville¹⁴⁵, est « *chargé de mesurer l'évolution des inégalités sociales et des écarts de développement dans chacune des zones urbaines sensibles, de suivre la mise en œuvre des politiques publiques conduites en leur faveur, de mesurer les moyens spécifiques mis en œuvre et d'en évaluer les effets par rapport aux objectifs et aux indicateurs de résultats mentionnés à l'annexe 1 de la présente loi* ». Les rapports de l'ONZUS constituent une base très utile pour apprécier l'évolution d'ensemble des zones urbaines sensibles. Ils comprennent, en effet, outre un suivi commenté des indicateurs de la loi du 1^{er} août 2003, un certain nombre d'études transversales sur la politique de la ville.

Cependant, les travaux de l'ONZUS se heurtent à deux principaux obstacles d'ordre méthodologique liés au ciblage des observations sur les zones urbaines sensibles :

- Les travaux de l'ONZUS sont, d'abord, tributaires de la pertinence de ce zonage. Or, le caractère figé de la définition des zones urbaines sensibles a déjà été relevé.
- Ce ciblage rend, en outre, difficile une appréciation de l'impact des dispositifs de la politique de la ville sur les quartiers en difficulté, ces dispositifs n'étant eux-mêmes pas toujours ciblés sur les ZUS¹⁴⁶. Sur ce point, la DIV a répondu à la Cour que l'élargissement, prévu en 2008, des travaux de l'ONZUS aux territoires prioritaires des CUCS permettrait de mieux articuler les périmètres d'observation avec les politiques menées.

¹⁴⁵ L'ONZUS dispose d'un conseil d'orientation où siègent des membres du Parlement et des représentants des collectivités territoriales.

¹⁴⁶ L'ONZUS constate au sujet des dispositifs de la politique de la ville que « *leur diversité et leur inégal déploiement en France métropolitaine et dans les DOM-TOM rendent actuellement difficile l'analyse de leur impact sur les quartiers en difficulté* » (Rapport 2006 de l'ONZUS, p 146).

II. L'EFFICACITE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE : LE CONSTAT GLOBAL D'UNE ABSENCE DE RATRAPAGE DES ZUS DOIT ETRE COMPLETE PAR D'AUTRES APPROCHES THEMATIQUES ET LOCALES

L'analyse en terme d'efficacité rapproche les objectifs d'une politique publique et les résultats atteints. Les rapports de l'ONZUS visent précisément à assurer un suivi des indicateurs de résultats associés aux objectifs définis par la loi du 1^{er} août 2003 précitée.

A. L'APPROCHE GLOBALE DE L'ONZUS : L'ABSENCE DE RATRAPAGE

Les indicateurs de résultats de la loi du 1^{er} août 2003 ne sont suivis par l'ONZUS que depuis l'année 2003¹⁴⁷. Les dernières données portent, en outre, sur l'année 2005.

Dans son rapport 2006, l'ONZUS estime que sur la période 2003-2005, « *la plupart [des indicateurs de résultats de la loi du 1^{er} août 2003] n'attestent pas d'une réduction des inégalités entre les ZUS et leurs villes d'appartenance* »¹⁴⁸.

L'ONZUS considère, ainsi, pour l'accès à l'emploi, la réussite scolaire, la concentration spatiale des situations de pauvreté ou l'insécurité ressentie par les habitants, que « *le processus de décrochage entamé depuis des années n'est pas enrayé* ». Les écarts entre les quartiers classés en ZUS et les autres quartiers des agglomérations auxquelles ils appartiennent se creusent même dans certains domaines.

¹⁴⁷ Pour de nombreux indicateurs thématiques, les données 2003 n'étaient pas encore disponibles en 2006 : les données sur le revenu fiscal moyen par unité de consommation et sur le revenu fiscal moyen par ménage remontent, ainsi, à 2002 tandis que les données sur l'état de santé en ZUS datent de l'« enquête santé » de l'INSEE de 2002-2003.

¹⁴⁸ Par exemple, le taux de chômage en ZUS est passé de 19,7 % en 2003 à 22,1 % en 2005 alors que, dans le même temps, le taux de chômage hors ZUS dans les unités urbaines comportant des ZUS ne s'élevait que 10,4 à 10,5 %. Dans le domaine du développement économique, l'écart entre la densité d'établissements en ZUS et la densité d'établissements dans les unités urbaines correspondantes est passé de 36,44 en 2003 à 38,3 en 2005 (nombre d'établissements pour 1 000 habitants).

Les constats du rapport 2006 de l'ONZUS

L'emploi

En moyenne le taux de chômage dans les ZUS était plus de deux fois supérieur en 2005 à celui des autres quartiers. En 2005 aussi, d'après l'enquête « Emploi » de l'Insee, 34 % des personnes âgées de 15 à 59 ans résidant en ZUS étaient inactives, 14 % au chômage et 52 % occupaient un emploi ; ces proportions étaient respectivement de 28 %, 8 % et 65 % dans les autres territoires des agglomérations comprenant une ZUS.

L'insertion professionnelle des jeunes résidant en ZUS

L'enquête « Génération 98 », réalisée par le Céreq, a permis d'analyser, sur trois ans, les trajectoires sur le marché du travail des jeunes sortis du système éducatif en 1998. Il en ressort que l'entrée dans la vie active est plus difficile pour les jeunes gens qui résident dans les ZUS : chômage, instabilité de l'emploi, faibles rémunérations et moindre qualification des postes occupés caractérisent davantage leur parcours que celui des jeunes issus des autres quartiers.

L'activité économique

La progression du nombre d'établissements implantés dans les ZFU de première génération tend à se ralentir. Mais, entre janvier 2003 et janvier 2005, cette progression a été plus élevée en ZFU que dans les unités urbaines auxquelles elles appartiennent. Pendant leur première année d'activité, les 41 ZFU créées en 2004 ont connu une croissance rapide du nombre d'établissements présents sur leur territoire (+9 % contre +1,7 % dans les unités urbaines).

Les revenus des habitants

Les différents indicateurs disponibles, qu'ils soient issus de la source fiscale, des fichiers des CAF ou de la CNAMTS révèlent les mêmes constats : la faiblesse moyenne des revenus des ménages vivant en ZUS, la concentration des situations de pauvreté mais aussi la diversité des niveaux de revenus dans ces quartiers. Ainsi, selon la source fiscale, le revenu annuel moyen par unité de consommation des ménages vivant en ZUS s'élève à 10 769 euros en 2002, soit un revenu inférieur de 42 % à celui des ménages vivant dans les unités urbaines correspondantes.

La santé

Le rapport 2006 comprend une étude sur l'état de santé et le recours aux soins des habitants des ZUS. Il ressort de cette enquête que près du tiers des résidents en ZUS se déclarent en mauvaise santé contre un quart des personnes qui ne vivent pas en ZUS.

L'insécurité et le sentiment d'insécurité dans les ZUS

Selon l'enquête permanente « Conditions de vie » réalisée annuellement par l'Insee, un sentiment d'insécurité se développe en ZUS avec plus de prégnance qu'ailleurs : un tiers des habitants des ZUS déclarent se sentir souvent ou de temps en temps en insécurité dans leur quartier. Ils sont deux fois plus nombreux que les autres citoyens à exprimer ce sentiment.

La maîtrise du français

Selon l'enquête « Information et vie quotidienne » menée par l'INSEE à la fin de l'année 2004, 18 % des personnes en ZUS ayant commencé leur scolarité en France ont des difficultés importantes à l'écrit et peuvent être considérées comme en situation d'illettrisme (plus de 300 000 personnes) ; ce taux est de 9 % parmi les personnes hors ZUS ayant commencé leur scolarité en France. Parmi les personnes qui ont effectué leur scolarité hors de France, des différences importantes subsistent, en particulier pour celles qui n'ont pas appris à lire en français : la moitié des personnes n'ayant pas appris à lire en français ont des difficultés importantes à l'écrit dans cette langue, dans la population hors ZUS ; en ZUS, cette proportion dépasse les trois quarts.

B. DES EVALUATIONS TERRITORIALES ET THEMATIQUES INCOMPLETES

1. La difficulté de dégager des constats transversaux à partir des évaluations locales

a. Les constats de la synthèse des évaluations à mi-parcours des contrats de ville

Les contrats de ville 2000-2006 ont fait l'objet d'évaluations locales à mi-parcours entre 2003 et 2004. Deux principaux constats peuvent être dégagés de la synthèse nationale de ces évaluations, réalisée en 2005 par la DIV :

En premier lieu, les objectifs de développement économique et d'aide à l'emploi ont, en pratique, été « *rabattus sur l'insertion sociale* ». Si cette thématique est affichée comme prioritaire dans la quasi-totalité des contrats de ville, cette priorité a eu du mal à se concrétiser. De nombreuses actions prévues dans les conventions-cadre n'ont pas été réalisées. La faiblesse voire l'absence d'actions à caractère économique ou tournées vers l'emploi est soulignée dans les évaluations des contrats de ville. La synthèse relève, cependant, que ce volet développement économique a pu être mis en œuvre de façon plus dynamique pour certains contrats de ville. Des actions en faveur du développement économique et de l'emploi ont également pu être menées dans un autre cadre que celui du contrat de ville. La synthèse constate la fréquente séparation fonctionnelle de fait entre :

- D'une part, le PLIE¹⁴⁹, qui a vocation à traiter de l'articulation entre acteurs du service public de l'emploi ;
- D'autre part, le contrat de ville, « *se consacrant exclusivement au développement d'une offre d'insertion* »¹⁵⁰.

En second lieu, dans le domaine de la prévention et de la sécurité, un manque d'articulation entre contrat de ville et contrats locaux de sécurité est relevé.

Cependant, ainsi que le souligne le rapport d'information du Sénat sur l'avenir des contrats de ville¹⁵¹, le bilan des contrats de ville 2000-2006 fait également apparaître des apports incontestables, notamment la capacité à mobiliser différents partenaires.

¹⁴⁹ Les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) constituent des plates-formes de coordination locale (notamment entre agence locale pour l'emploi, PAIO, mission locale) destinées à favoriser l'accès ou le retour à l'emploi des personnes les plus en difficulté. Les PLIE ont été créés progressivement à l'initiative des collectivités locales à partir du début des années 1990 avant d'être consacrés par la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

¹⁵⁰ DIV, Synthèse nationale des évaluations à mi-parcours des contrats de ville 2000-2006, rapport final, 2005, p 19.

¹⁵¹ Rapport précité de M. Pierre André, fait au nom de la commission des affaires économiques, 2005.

b. Des constats insuffisants en l'état pour avoir une vision fine de l'efficacité locale des interventions de la politique de la ville

Tout d'abord, les évaluations des contrats de ville ne donnent pas une vision suffisamment précise de cette efficacité.

- La synthèse nationale des évaluations à mi-parcours s'est heurtée à plusieurs difficultés de méthode.

**La synthèse nationale des évaluations à mi-parcours :
la difficulté d'une évaluation des contrats de ville**

- Cette synthèse ne s'appuie pas sur un échantillon représentatif. Elle s'appuie, en effet, sur 100 rapports relatifs à 247 contrats de ville, mais l'Ile-de-France (7 rapports pour 43 contrats de ville) et la région Nord-Pas-de-Calais (aucun rapport bien qu'il y ait 11 contrats de ville) sont sous-représentées.

- Les documents transmis à la DIV ne sont pas homogènes. Les rapports d'évaluation intermédiaire sont minoritaires. La synthèse s'appuie sur une majorité de rapports d'étape, de rapports produits par des cabinets d'études sans formalisation du jugement de la maîtrise d'ouvrage, de notes de synthèse, de bilans ainsi que de quelques études et diagnostics. Ce corpus se caractérise, selon la synthèse nationale, par une forte hétérogénéité, sur le plan tant des approches évaluatives, des objets et des protocoles d'enquête que de la qualité des analyses présentées et des enseignements qui en sont tirés.

- Sur le contenu des évaluations elles-mêmes, la synthèse nationale relève la faiblesse des évaluations de l'impact des contrats de ville sur les quartiers concernés¹⁵².

- Les évaluations finales des contrats de ville 2000-2006 n'ont pas donné lieu, quand elles ont été effectivement menées, à l'établissement d'une synthèse nationale. Cette synthèse aurait pourtant été d'une grande utilité avant la création d'un nouveau cadre pour la contractualisation, celui des CUCS.

Ensuite, les deux référentiels nationaux d'objectifs et d'indicateurs ne sont pas déclinés de façon à permettre des constats transversaux sur l'efficacité locale des interventions de la politique de la ville :

- Les objectifs et indicateurs de résultats de la loi du 1^{er} août 2003 ne sont suivis qu'au niveau national par l'ONZUS. Les observatoires locaux intervenant dans le champ de la politique de la ville suivent fréquemment des tableaux de bord spécifiques qui ne sont pas directement liés

¹⁵² « Les rapports d'évaluation portent plus souvent sur les effets indirects des contrats de ville (effets sur les politiques publiques) que sur leurs effets directs (impact sur les quartiers). La faiblesse des enseignements relatifs aux effets directs des contrats tient à deux raisons majeures : les outputs (ex. nombre de personnes touchées par une action) sont confondus avec les outcomes (effet de l'action sur ses bénéficiaires) ; les changements observés dans les quartiers sont imputés à la politique menée sans qu'aucune analyse ne vienne étayer ce lien. », DIV, Synthèse nationale 2000-2006, rapport final, 2005.

au référentiel de la loi de 2003¹⁵³. Dans ces conditions, il est très difficile d'établir des comparaisons entre les différents territoires d'intervention de la politique de la ville.

- Le volet performance du PAP du programme 147 n'a pas fait l'objet d'une déclinaison locale d'objectifs et d'indicateurs de pilotage complémentaires.

Enfin, la Cour a constaté, dans les trois départements visités, que les réactions des habitants des quartiers sur l'impact des actions mises en œuvre ne sont que rarement analysées, bien que les habitants doivent être associés « *à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation en continu des actions* »¹⁵⁴. Sous réserve de la mise en œuvre d'une méthodologie adaptée, de telles études seraient pourtant utiles, comme le montrent les résultats d'un sondage réalisé en 2004 auprès des habitants de l'agglomération lyonnaise pour l'évaluation à mi-parcours des contrats de ville. Cette enquête, qui couvrait la période 1999-2004, s'est appuyée sur une méthodologie distinguant deux « panels d'habitants » : le premier résidant dans les quartiers d'intervention de la politique de la ville et le second résidant en dehors de ces quartiers. Elle a montré :

- Une amélioration globale des opinions des habitants des quartiers sur leur situation ;
- Des écarts entre les opinions des habitants des quartiers relevant de la politique de la ville et celles des habitants du reste de l'agglomération ;
- Des attentes centrées sur le vécu quotidien des habitants (sécurité, propreté, nuisances sonores, circulation et stationnement) et qui peuvent ne pas correspondre aux priorités assignées aux politiques publiques dans ces quartiers.

c. Les apports et les limites des CUCS pour l'appréciation de l'efficacité des interventions de la politique de la ville

Le volet évaluatif est mieux défini dans les circulaires relatives aux CUCS que dans celle relative à la dernière génération de contrats de ville.

¹⁵³ Le répertoire des observatoires locaux de la politique de la ville établi en novembre 2005 par la DIV et la fédération nationale des agences d'urbanismes a recensé, ainsi, 37 systèmes d'observation des contrats de ville, situés au niveau de la ville, de l'agglomération, du pays, du département ou de la région.

¹⁵⁴ La circulaire du Premier ministre du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville 2000-2006 estimait, à cet égard, qu'il convenait « *d'organiser les démarches permettant aux habitants de se prononcer, en amont de l'élaboration des projets, sur les priorités des programmes d'action qui concernent le cadre de leur vie quotidienne, mais aussi de les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation en continu des actions qui seront décidées par les partenaires du contrat de ville* ». Les circulaires relatives aux CUCS ont repris cet objectif de participation des habitants.

Le volet évaluatif des CUCS

Les circulaires du 24 mai 2006 et du 15 septembre 2006 prévoient une évaluation des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) après 3 ans. Cette évaluation doit s'appuyer sur des bilans annuels de réalisation préexistants et prévus par la loi du 1^{er} août 2003. La circulaire du 24 mai 2006 invitait les préfets à veiller « *tout particulièrement à la définition de critères d'évaluation dès la signature des conventions* ». La circulaire du 15 septembre 2006 insiste sur la nécessité d'intégrer cette préoccupation dès la phase d'élaboration des CUCS. *Le guide méthodologique des CUCS*¹⁵⁵ distingue deux phases différentes d'appréciation des résultats du contrat :

- Un « *bilan* », institué par la circulaire du 24 mai 2006 et présenté comme un outil de pilotage des CUCS. Ce bilan doit présenter les éléments de suivi physique et financier du CUCS et se référer aux indicateurs de résultats du contrat ;

- L'« *évaluation* » qui doit « *reposer sur un portage politique fort* ». Dans cette perspective, une « *instance d'évaluation* » doit être instituée et rassembler « *les partenaires ainsi que des représentants des habitants et du secteur associatif* ». Cette évaluation doit intervenir à l'échéance de trois ans.

L'examen par la Cour des CUCS ou des projets de CUCS d'Amiens, Vaux-en-Velin, Clichy et Montfermeil a montré que la dimension évaluative est plus développée et plus précise que pour les précédents contrats de ville. Cependant, on relève une grande hétérogénéité dans le choix des objectifs et indicateurs d'un contrat à l'autre.

Les acteurs de terrain rencontrés par la Cour ont d'ailleurs très souvent déploré le manque d'accompagnement méthodologique pour la définition du volet évaluatif. Ce cadrage est en cours de définition :

- Une note de cadrage sur l'évaluation des CUCS a été diffusée par la DIV en février 2007 ;
- Cette note devrait être accompagnée de la publication d'un guide d'évaluation dans le courant de l'année 2007.

L'élaboration de ces outils postérieurement à la préparation et à la signature d'un nombre déjà important de CUCS fait courir le risque d'un renouvellement des difficultés de synthèse au niveau national, déjà constatées pour l'évaluation à mi-parcours des contrats de ville.

2. Le besoin d'évaluations thématiques complémentaires par dispositifs d'intervention

La conduite d'évaluations transversales ne fait pas disparaître le besoin de démarches d'appréciation de l'impact des dispositifs thématiques d'intervention. Durant la période des contrats de ville 2000-2006, plusieurs évaluations thématiques ont, ainsi, été réalisées :

¹⁵⁵ Élaboré par la DIV.

- Une évaluation a été rendue en juillet 2005 sur la gestion urbaine de proximité (GUP) et sa mise en œuvre par le biais de conventions ¹⁵⁶ ;
- Les équipes de réussite éducative ont fait l'objet d'une première évaluation nationale dont les conclusions ont été présentées en juillet 2006 ;
- Des rapports spécifiques ont également été demandés à des consultants externes pour réaliser un bilan des postes FONJEP et du partenariat national entre la DIV et des associations « têtes de réseau » ¹⁵⁷.

Ces études apparaissent, cependant, ponctuelles : elles n'ont pas servi de point d'appui à l'engagement d'une démarche d'évaluation continue par les acteurs de terrain. Dans ces conditions, ces derniers sont bien souvent contraints, lorsqu'ils souhaitent s'engager dans une démarche d'évaluation, de développer leurs propres outils. L'exemple du dispositif de réussite éducative illustre ce besoin d'une plus grande coordination méthodologique dans les démarches d'évaluation : la Cour a constaté sur place que les acteurs locaux avaient établi des outils de suivi différents d'un département, voire d'un projet, à l'autre ¹⁵⁸.

Par ailleurs, le recours à des prestataires externes pour ce type de démarche ne saurait être généralisé. Dans son rapport sur les postes FONJEP, le consultant mandaté par la DIV souligne lui-même le fait que « *la commande de la DIV de s'appuyer sur un consultant externe témoigne aussi bien de l'impuissance qu'elle a eu, jusqu'ici, à mobiliser les acteurs locaux pour une évaluation des postes que, pour ceux-ci, la difficulté à s'approprier [le dispositif spécifique d'évaluation institué en 2002]* ».

L'élaboration récente d'un tableau de bord pour les Ateliers santé ville apparaît innovante : un cadre national d'évaluation a été construit pour être prochainement testé dans trois régions avant d'envisager sa généralisation pour l'ensemble du territoire. Cette démarche permet un accompagnement méthodologique renforcé et une meilleure appropriation des outils par les acteurs de terrain.

¹⁵⁶ DIV, DGUHC, USH, Caisse des dépôts, Association des maires des villes de banlieue : *Gestion urbaine de proximité, bilan et perspectives*, avril 2006. 150 conventions de GUP ont été signées entre 2000 et 2004. Les conventions de GUP sont la traduction de la volonté de l'État, des collectivités territoriales et des bailleurs de prendre en charge les dysfonctionnements urbains du quotidien tels la mauvaise gestion des ordures ménagères, la dégradation de certaines parties des immeubles, la tranquillité publique. Une convention de GUP doit désormais être signée dans les six mois suivant la signature d'une convention de projet financé par l'ANRU.

¹⁵⁷ Une synthèse de ces études est présentée en annexe.

¹⁵⁸ Cf. en annexe, l'outil de suivi très détaillé élaboré par la préfecture de Seine-Saint-Denis.

III. L'ANALYSE DE L'EFFICIENCE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE : UNE DEMARCHE A CONSTRUIRE

L'analyse d'efficience compare les résultats d'une politique publique et son coût.

A. AU NIVEAU NATIONAL : DES PREMIERS ELEMENTS D'APPRECIATION INSUFFISANTS

Ainsi qu'il a été relevé plus haut, la plupart des indicateurs de résultats suivis par l'ONZUS n'attestent pas d'une réduction des inégalités entre les ZUS et leurs villes d'appartenance sur la période 2003-2005. Or, sur cette même période, les moyens consacrés par l'État à la politique de la ville ont sensiblement progressé.

Tableau n° 39 : Évolution des moyens consacrés par l'État à la politique de la ville sur 2003-2005 (en M€)

	2003	2005	Evolution 2005 / 2003
Crédits spécifiques ¹⁵⁹	368,04	893,97	+ 243 %
Crédits de droit commun	2240,55	2316,31	+ 3 %
DSU	614,9	759,6	+ 24 %
Compensation d'exonérations fiscales et sociales	596,4	444,4	+ 75 %
Total financements par l'État des interventions de la politique de la ville	3819,89	4414,28	+ 15 %

Source : état récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et données DGCL pour la DSU

Cependant, le constat d'une éventuelle « perte d'efficience » de la politique de la ville sur 2003-2005 ne peut être fondé sur ces seules données :

- D'abord, il a déjà été relevé que les évaluations des crédits de droit commun de l'ancien « jaune budgétaire » étaient sujettes à caution ;

¹⁵⁹ Ces crédits spécifiques représentent le total des dépenses d'intervention du programme 147 « Equité sociale et territoriale et soutien » et du programme 202 « rénovation urbaine ». Le « jaune » politique de la ville permet de reconstituer le périmètre du programme 147 pour 2003 (cf. le tableau de synthèse de l'effort financier consacré à la politique de la ville en annexe).

- Ensuite, de nombreuses variables exogènes à la politique de la ville peuvent intervenir dans l'évolution de certains indicateurs de résultats, comme le taux de chômage ;
- Enfin, un intervalle de temps peut exister entre le moment où les moyens sont mobilisés et leur impact éventuel sur les indicateurs de résultats.

B. AU NIVEAU LOCAL : L'ABSENCE D'UN SUIVI DE L'EFFICIENCE

1. Les indicateurs de résultats ne sont suivis par l'ONZUS qu'au niveau national

Il n'existe pas, en l'état, de déclinaison régionale des indicateurs de résultats suivis par l'ONZUS et des indicateurs de performance du PAP.

2. Un suivi de l'utilisation des crédits parcellaire

Il n'existe pas pour le moment de système précis de suivi de l'utilisation locale des crédits qui permette une remontée harmonisée d'informations au niveau national. Les restitutions d'informations ne sont connues, à ce stade, qu'au niveau des BOP régionaux. Cette absence de données fines sur les conditions d'utilisation des crédits ne permet pas, en l'état, de répondre à des questions de « premier palier » sur l'appréciation de l'efficacité de la politique de ville :

- Quelle est l'utilisation précise des crédits en fonction des grandes thématiques d'intervention de la politique de la ville (prévention de la délinquance, accompagnement scolaire) ?
- Pour une ZUS donnée, le recours plus marqué à tel ou tel dispositif d'intervention ou l'absence de recours à tel autre dispositif est-il cohérent avec les difficultés économiques et sociales constatées ?

L'un des objectifs de la création de l'ACSÉ est d'obtenir des restitutions plus fines sur l'emploi des crédits. L'ACSÉ a d'ores et déjà établi une nomenclature thématique des interventions de la politique de la ville qui doit désormais être renseignée lors de l'instruction du dossier sous GIS¹⁶⁰. Il conviendra, cependant, de veiller à l'appropriation de cette nomenclature nouvelle par les agents chargés de l'instruction des dossiers.

3. Travail exploratoire à partir du ratio de dépenses d'intervention du programme 147 par habitant en ZUS et en ZRU

En l'absence de données permettant une analyse d'efficacité, la Cour a conduit un travail exploratoire sur les consommations régionales des crédits du programme 147 en calculant un ratio de dépenses d'intervention de la politique de la ville par habitant en ZUS et en ZRU. Les

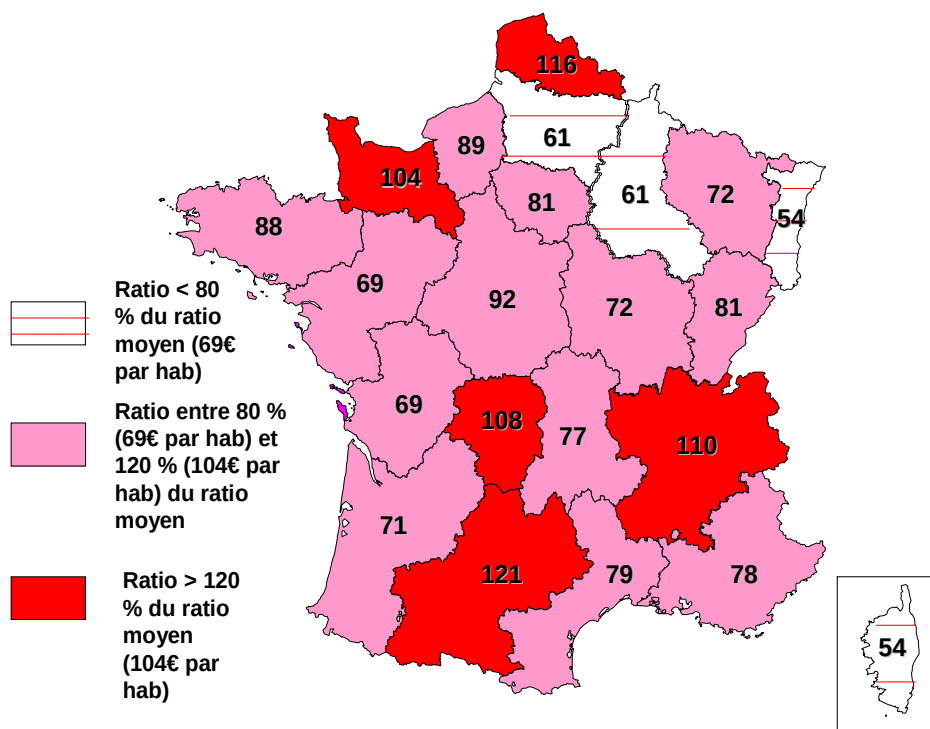
¹⁶⁰ Cf. annexe au présent rapport.

cartes ci-dessous font ressortir des disparités régionales qui ne sont, en l'état, pas expliquées par une analyse systématique de déclinaisons locales des objectifs et indicateurs de résultats de la politique de la ville. **Cet aléa dans la répartition laisse penser qu'il ne s'agit pas de l'allocation la plus efficace des moyens.**

Le calcul du ratio utilisé

- Au numérateur sont reportées les seules données locales disponibles sur les consommations du programme 147, à savoir les consommations au niveau des budgets opérationnels de programme régionaux (source DIV).
- Au dénominateur sont reportées les données relatives à la population régionale en ZUS et en ZRU (source ONZUS).

Tableau n° 40 : Le ratio consommation financière pour les BOP régionaux du programme 147 / population en ZUS (le ratio national moyen s'établit à 87 € par habitant)



Source : Cour des comptes d'après données DIV

Les écarts sont significatifs. Entre la région pour laquelle le ratio est le plus élevé – Midi-Pyrénées – et celle pour laquelle le ratio est le plus faible – l'Alsace – l'écart se situe dans un rapport de 1 à 2,2 (121 € par habitant en Midi-Pyrénées contre 54 € par habitant en Alsace).

Dans les départements d’outre-mer, les ratios de consommations financières par habitant sont nettement supérieurs au ratio national moyen en Guadeloupe, Martinique et en Guyane. En revanche, la Réunion, dont la population en ZUS représente près de 60 % de la population en ZUS outre-mer¹⁶¹, présente un ratio inférieur au ratio national moyen.

Tableau n° 41 : Les ratios consommation financière des BOP du programme 147 / population en ZUS pour les départements d’outre-mer

Département	Ratio (% du ratio national moyen)
Guadeloupe	221€ par habitant (254 %)
Martinique	253€ par habitant (291 %)
Guyane	177€ par habitant (203 %)
Réunion	66€ par habitant (76 %)

Source : Cour des comptes d’après données DIV

Cette géographie est, en première analyse, relativement surprenante :

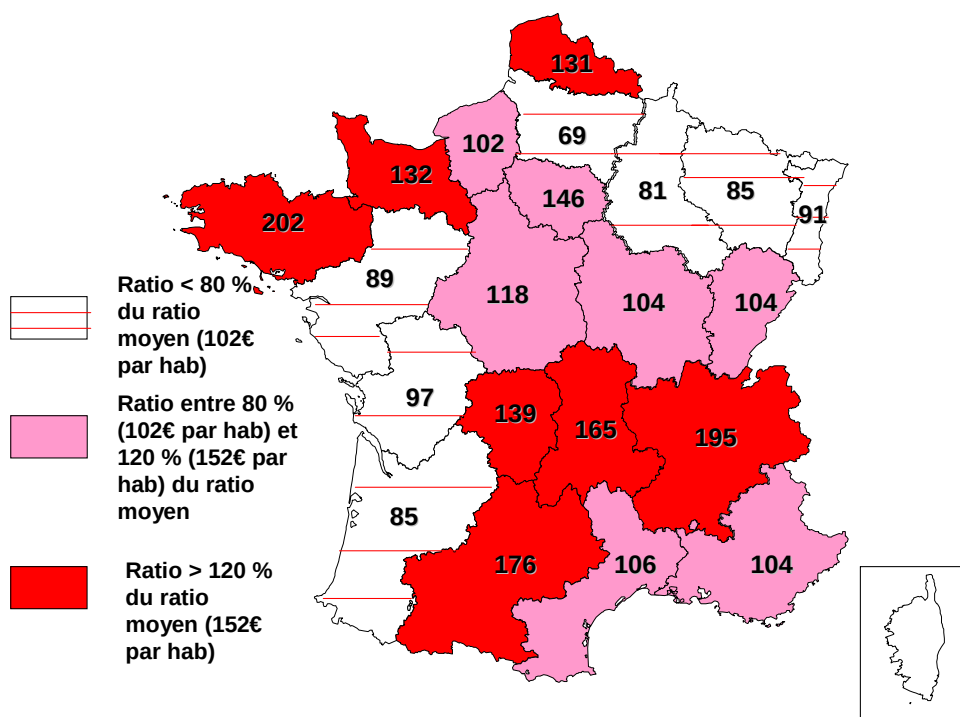
- On retrouve, certes, des ratios élevés dans des régions confrontées à de fortes problématiques urbaines (Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais) et des ratios plus faibles dans des régions plus rurales (Picardie, Champagne-Ardenne) ;
- Cependant, des régions rurales disposent de ratios relativement élevés (Limousin, Basse-Normandie) tandis que l’Île-de-France ou la région Provence-Alpes-Côte d’Azur se situent dans une catégorie intermédiaire. Pour ces deux dernières régions, une analyse au niveau des départements ferait sans doute ressortir des écarts significatifs.

Le calcul de ratios de consommations financières sur les BOP régionaux du programme 147 par habitant en ZRU confirme de façon générale ces constats, avec des disparités régionales encore accrues.

Tableau n° 42 : Le ratio consommation financière pour les BOP régionaux du programme 147 /

¹⁶¹ 123 000 habitants en ZUS sur 209 000 pour le total Réunion, Guadeloupe, Martinique et Guyane.

**population en ZRU (le ratio national moyen
s'établit à 127 € par habitant)**



Source : Cour des comptes d'après données DIV – La Corse n'a pas de population en ZRU

**Tableau n° 43 : Les ratios consommation financière des BOP du programme 147
/ population en ZRU pour les départements d'outre-mer**

Département	Ratio (% du ratio national moyen)
Guadeloupe	333€ par habitant (262 %)
Martinique	588€ par habitant (463 %)
Guyane	184€ par habitant (145 %)
Réunion	100€ par habitant (79 %)

Source : Cour des comptes d'après données DIV

Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer cette géographie qui ne répond *a priori* à aucune logique d'ensemble. Deux facteurs peuvent être mentionnés en particulier :

- D'une part, cette situation peut être interprétée comme le reflet de l'absence de critères de répartition entre BOP régionaux (cf. supra) ;
- D'autre part, cette configuration peut refléter le partage, au sein du programme 147, entre financements globalisés de l'ex-FIV et dispositifs fléchés. Certaines préfectures et certaines collectivités territoriales peuvent avoir une meilleure capacité à faire remonter des projets rapidement et à gérer les dossiers complexes des dispositifs fléchés du type adultes-relais. Or, ces dispositifs fléchés sont caractérisés par des coûts unitaires élevés qui ont un impact significatif sur les consommations financières. Il y aurait ainsi un effet d'apprentissage administratif dans la gestion des dispositifs d'intervention de la politique de la ville.

Ces constats devraient être complétés d'évaluations plus fines qui ne pourront être mises en œuvre qu'avec des restitutions précises sur l'utilisation des crédits d'intervention de la politique de la ville. Une mise en perspective complémentaire serait également nécessaire eu égard à l'emploi des crédits de droit commun. La DIV a également répondu à la Cour, sur ce point, que ce travail devrait être prolongé par une prise en compte de la population de l'ensemble des territoires prioritaires de la politique de la ville (population située dans le cadre d'un CUCS mais hors ZUS ou ZRU). Cette étude ne pouvait être menée dans le cadre de cette enquête, la nouvelle architecture contractuelle n'étant pas encore stabilisée.

4. Les conditions de mise en œuvre d'une démarche d'analyse d'efficience

Les développements des rapports de l'ONZUS consacrés aux dispositifs de la politique de la ville pourraient être complétés d'une partie sur l'analyse de l'efficience.

Pour qu'une telle analyse présente un réel intérêt, il apparaît nécessaire :

- d'une part, de poursuivre la fiabilisation des données relatives aux crédits de droit commun. La poursuite de l'effort de fiabilisation du document de politique transversale « *Ville* » est, à cet égard, essentielle ;
- d'autre part, d'obtenir des restitutions à des périodes plus harmonisées sur les indicateurs suivis par l'ONZUS.

Ces analyses nationales pourraient être prolongées au niveau local. Ce suivi implique, cependant, un meilleur suivi des consommations de crédits – crédits spécifiques et crédits de droit commun – dans les zones d'intervention de la politique de la ville. Les potentialités permises, en la matière, par le nouveau système d'information utilisé par l'Acsé auront à être concrétisées. L'appropriation de ce système par les acteurs locaux de la politique de la ville constitue donc un enjeu majeur.

LISTE DES SIGLES UTILISES

- ACCRE** : Aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprise
- ACSÉ** : Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
- AE** : Autorisation d'engagement
- ANAEM** : Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations
- ANAH** : Agence nationale de l'habitat
- ANRU** : Agence nationale pour la rénovation urbaine
- ASV** : Atelier santé ville
- BOP** : Budget opérationnel de programme
- CAR** : Comité d'administration régionale
- CAF** : Caisse d'allocations familiales
- CBCM** : Contrôleur budgétaire et comptable ministériel
- CES** : Contrat emploi solidarité
- CIE** : Contrat initiative emploi
- CIPD** : Comité interministériel de prévention de la délinquance
- CIV** : Comité interministériel des villes
- CIVIS** : Contrat d'insertion dans la vie sociale
- CNASEA** : Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
- CNV** : Conseil national des villes
- COM** : Contrat d'objectifs et de moyens
- CP** : Crédits de paiement
- CUCS** : Contrat urbain de cohésion sociale

DARES : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques

DDASS : Direction départementale des affaires sanitaires et sociales

DDE : Direction départementale de l'équipement

DDSP : Direction départementale de la sécurité publique

DDTEFP : Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

DGAS : Direction générale de l'action sociale

DGCL : Direction générale des collectivités locales

DGF : Dotation globale de fonctionnement

DGME : Direction générale de la modernisation de l'État

DGUHC : Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction

DIV : Délégation interministérielle à la ville

DNO : Directive nationale d'orientation

DPM : Direction de la population et des migrations

DPT : Document de politique transversale

DRAC : Direction régionale des affaires culturelles

DRDF : Délégation régionale aux droits des femmes

DRDJS : Direction régionale et départementale Jeunesse et Sports

DSC : Dotation de solidarité communautaire

DSOP : Dépenses sans ordonnancement préalable

DSQ : Développement social des quartiers

DSU : Dotation de solidarité urbaine

DSUCS : Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

ERE : Equipe de réussite éducative

ETP : Equivalent temps plein

FASILD : Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations

FEDER : Fonds européen de développement économique régional

FIV : Fonds d'intervention pour la ville

FONJEP : Fonds jeunesse éducation populaire

FSE : Fonds social européen

GIP : Groupement d'intérêt public

GPV : Grand projet ville

GUP : Gestion urbaine de proximité

IGAS : Inspection générale des affaires sociales

INDIA : Infocentre national de la dépense et des informations associées

IRIS : Ilots regroupés pour l'information statistique

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

JPE : Justification au premier euro

LFI : Loi de finances initiale

LFR : Loi de finances rectificative

LOLF : Loi organique relative aux lois de finances

LOV : Loi d'orientation pour la ville

MOUS : Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale

NDL : Nouvelle dépense locale

ONZUS : Observatoire national des zones urbaines sensibles

ORU : Opération de rénovation urbaine

PAP : Projet annuel de performance

PIC URBAN : Programme d'initiative communautaire urbain

PLIE : plan local pour l'insertion et l'emploi

PNRU : Programme national de rénovation urbaine

PRV : Pacte de relance pour la ville

SAN : Syndicat d'agglomération nouvelle

SAVU : Service d'aide aux victimes

SGAR : Secrétariat général aux affaires régionales

SIFE : Stage d'insertion et de formation à l'emploi

SIG : Système d'information géographique

SPIP : Service pénitentiaire d'insertion et de probation

VVV : Ville, vie, vacances

ZEP : Zone d'éducation prioritaire

ZFU : Zone franche urbaine

ZRU : Zone de redynamisation urbaine

ZUS : Zone urbaine sensible