

COUR DES COMPTES

RAPPORT PUBLIC PARTICULIER

SUR

LA POLITIQUE DE LA VILLE

Synthèse

FÉVRIER 2002

Avertissement

La Cour des comptes publie, sous la forme d'un fascicule séparé, un rapport sur la politique de la ville.

Le présent document est une synthèse destinée à faciliter la lecture et le commentaire du rapport de la Cour des comptes.

Seul le texte du rapport lui-même engage la juridiction.

Les publications des juridictions financières ne mentionnent pas les constatations donnant lieu à des procédures juridictionnelles ou judiciaires en cours.

Il est rappelé que les réponses des administrations, des collectivités et des organismes intéressés sont jointes au rapport.

Sommaire

Introduction	7
Première partie : les objectifs de la politique de la ville.....	13
I. Le cadre national	14
II. Le contenu des accords locaux	16
Deuxième partie : une politique partenariale et contractualisée	17
I. Les différents partenariats	18
II. Les procédures contractuelles	18
III. Les systèmes de pilotage.....	20
Troisième partie : une politique interministérielle	21
I. Une dimension interministérielle insuffisamment développée	22
II. La délégation interministérielle à la ville	22
III. Les services déconcentrés	23
Quatrième partie : le financement de la politique de la ville	25
I. Les « jaunes » budgétaires.....	26
II. Les crédits spécifiques	26
III. Les crédits inscrits à d'autres budgets	27
Cinquième partie : la connaissance et l'évaluation des résultats	31
I. Les systèmes d'information.....	32
II. Une évaluation difficile.....	32
Conclusion	35

Introduction

Depuis une vingtaine d'années, l'Etat a engagé des actions visant à lutter contre la dégradation de quartiers situés en général à la périphérie des grandes villes et contre l'exclusion des populations qui y habitent. Regroupées à l'origine sous le nom « d'actions pour le développement social des quartiers (DSQ) », ces opérations constituent, depuis la fin des années 80, les composantes de la « politique de la ville ».

I – Les caractéristiques de la politique de la ville

Une politique pluridimensionnelle : regroupant des actions destinées à traiter les effets mais aussi les causes de la crise des zones urbaines défavorisées que connaît la France, comme la plupart des pays voisins, la politique de la ville recouvre une grande diversité d'interventions relevant à la fois de l'aménagement urbain, de l'action sociale, de l'éducation, de la prévention de la délinquance et de la sécurité, du développement économique, de l'emploi et de l'insertion professionnelle.

Une politique interministérielle : au sein de l'Etat, la politique de la ville repose sur des actions de la plupart des ministères, coordonnées par des structures qui lui sont propres. Cette dimension interministérielle a été affirmée très tôt, notamment avec la création en 1984 du comité interministériel des villes (CIV), présidé par le Premier ministre ou son représentant et auquel participent régulièrement de nombreux ministres.

Pour conduire et animer cette politique, une organisation spécifique a été progressivement mise en place à partir de la fin des années 80. Un ministère de la ville a été créé en 1990, puis doté, à partir de 1994, d'un budget propre. Il relève actuellement d'un ministre délégué auprès du ministre de l'emploi et de la solidarité. Le ministre chargé de la ville dispose, à l'échelon central, d'une délégation interministérielle à la ville (DIV) forte d'une centaine d'agents, créée en 1988. Au niveau déconcentré, les actions de la DIV sont relayées par les services préfectoraux ; des « sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville » ont été nommés dans les départements les plus concernés.

Une politique combinant des dispositifs spécifiques et des dispositifs de droit commun : la politique de la ville a été marquée par le développement de nombreux dispositifs spécifiques, mis en œuvre par le ministère de la ville. Ses interventions sont incitatives et non substitutives. Aussi les crédits spécifiques du budget de la ville, dont le montant, quoique en progression, reste faible (367 M€ en 2001 ¹), ne constituent-ils qu'une partie des moyens financiers réputés engagés par l'Etat au titre de cette politique (4,3 Md€ en 2001 ²). Ils comprennent également les inflexions en faveur de la politique de la ville des politiques « de droit commun », notamment dans les domaines de l'emploi, de la sécurité, de la justice et de l'éducation.

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

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

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

Une politique dont le domaine d'application géographique est en extension : Les actions ainsi conduites s'appliquent à des territoires urbains dont les populations présentent des caractéristiques de grande précarité. Concentrée à l'origine sur quelques quartiers particuliers d'une agglomération, la politique de la ville a progressivement été étendue, à travers les procédures contractuelles, à l'essentiel, voire à la totalité de

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

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

celle-ci. Si on se limite à la population des 717 zones urbaines sensibles (ZUS) de métropole³, définies par l'Etat en 1996, le nombre d'habitants concernés s'élevait à 4,46 millions en 1999.

La population concernée en métropole

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

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

II – L'objet du rapport et l'organisation de l'enquête

La Cour s'est attachée à analyser la cohérence, l'efficacité et la lisibilité d'ensemble de cette politique publique d'une particulière complexité technique, en ce qui concerne les objectifs poursuivis, les méthodes employées et les moyens disponibles. Elle a également vérifié si les défauts qu'elle avait déjà relevés en 1995 ⁴ ont fait l'objet d'actions correctives.

³ Sur 751 zones urbaines sensibles pour l'ensemble du territoire.

⁴ Rapport public de 1995, p.19 à 48.

Les principales observations du rapport public de 1995

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

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

Le présent rapport ne vise pas à faire une présentation exhaustive des moyens ou des procédures mis en œuvre par l'Etat dans les quartiers sensibles. Il n'a pas, par exemple, pour objet d'étudier en elles-mêmes les mesures concernant la police de proximité ou l'éducation dans les zones prioritaires. Il se propose en revanche d'analyser l'articulation de ces dispositifs avec les instruments propres à la politique de la ville.

La Cour et les chambres régionales des comptes concernées ont analysé, en 2000 et 2001, l'action de la DIV et la mise en œuvre de la politique de la ville dans sept sites distincts⁵, considérés comme des « territoires historiques » de cette politique et situés dans les quatre régions métropolitaines qui reçoivent le plus de crédits du budget de la ville. En revanche, les investigations de la Cour n'ont pas porté sur des sites où les difficultés à traiter n'ont qu'une ampleur limitée, même si la politique de la ville ne limite pas son action aux territoires les plus touchés par les phénomènes de précarité ; mais les moyens mis en œuvre sont alors beaucoup plus limités que dans les cas retenus pour l'enquête.

⁵ En outre, la chambre régionale des comptes de la Réunion, département d'outre-mer le plus concerné, au plan budgétaire, par la politique de la ville, a procédé à un contrôle de la politique de la ville à Saint-Denis de la Réunion.

Les sites retenus pour l'enquête

Région	Site	Principaux quartiers prioritaires
Nord-Pas-de-Calais	Roubaix	Alma-gare, Epeule, Cul de four, Hommelet, Le Fresnoy
	Tourcoing	La Bourgogne
Ile-de-France	Le Mantois	Le Val Fourré
	Clichy-Montfermeil	La cité des Bosquets
	Grigny	La Grande Borne Grigny 2
Rhône Alpes	Vaulx-en-Velin	Le grand ensemble - Les cités Balme et Tase
	Vénissieux	Les Minguettes
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Marseille	Quartiers nord et centre ville

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

Première partie

Les objectifs de la politique de la ville

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

I – Le cadre national

Au cours du temps, le domaine d'intervention de la politique de la ville a évolué :

- Les zones d'intervention géographique ont été élargies, qu'il s'agisse de la géographie prioritaire d'origine contractuelle (territoires couverts par les contrats de ville notamment) ou de celle déterminée par l'Etat ; en particulier la loi du 14 novembre 1996 définit trois types de zonages urbains : les ZUS (zones urbaines sensibles), les ZRU (zones de redynamisation urbaine) et les ZFU (zones franches urbaines). La coexistence de ces deux géographies qui ne se recouvrent que partiellement ne facilite pas la lisibilité du dispositif.

Evolution des zones couvertes par les contrats de ville

	1994-1999	2000-2006
Nombre de contrats de ville	215	247
Proportion de contrats de ville intercommunaux	40%	> 70%
Nombre de communes concernées par les contrats de ville	867	2 250
Populations des communes concernées en métropole	18 millions	27 millions

Source : Cour des comptes

- Les champs d'action sectoriels ont été multipliés. Concentrée dans un premier temps sur les problèmes d'aménagement urbain et d'insertion sociale, considérés principalement sous l'angle de la sécurité et de la prévention de la délinquance, la politique de la ville s'est étendue rapidement à la plupart des domaines d'intervention de l'Etat. Elle a pris depuis quelques années une dimension économique importante, avec le développement des zones franches et des actions spécifiques en matière d'insertion et d'emploi.

Initialement conçue pour concentrer les interventions des partenaires, publics ou privés, sur des territoires définis, en nombre limité, la stratégie d'action repose de plus en plus sur l'idée que l'intervention doit être globale et dépasser le périmètre des zones directement concernées. Cette évolution rend les objectifs poursuivis plus difficiles à cerner.

L'extension des sites et la multiplication des thématiques abordées ne sont pas contrebalancées par la définition d'objectifs nationaux opérationnels et stables. Selon les époques et les initiatives déployées, plusieurs axes stratégiques ont été retenus : certaines actions visent à améliorer les conditions de vie dans les quartiers difficiles (rénovation, gestion sociale de proximité, présence des services publics, etc.) alors que sont développées, parfois alternativement, parfois conjointement, des actions destinées à améliorer la situation personnelle de leurs habitants (lutte contre le chômage et pour la formation et l'intégration dans ces quartiers, notamment). Le succès de ce deuxième type d'action peut conduire à une mauvaise interprétation de leur résultat. En effet, elles offrent la possibilité aux habitants dont la situation personnelle s'est améliorée de quitter les quartiers prioritaires, qui sont ainsi privés des effets bénéfiques des actions menées, surtout si les partants laissent la place à de nouvelles familles présentant des problèmes d'exclusion.

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

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

II – Le contenu des accords locaux

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

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

Deuxième partie

Une politique partenariale et contractualisée

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

I – Les différents partenariats

Du fait de l'accentuation de la décentralisation, la mise en œuvre de la politique de la ville requiert un partenariat foisonnant s'appuyant sur la contractualisation, outil nécessaire à la mise en œuvre, par l'ensemble des partenaires, d'actions cohérentes.

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

- cohérence, clarté et stabilité des compétences des différentes collectivités locales et de l'Etat dans les domaines qui relèvent de la politique de la ville ; des progrès doivent être faits dans ce domaine, notamment en matière de transfert de compétence aux communautés urbaines et aux communautés d'agglomération ;

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

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

- soutien renforcé aux communes financièrement les plus démunies pour les mettre en mesure d'assumer leur participation aux actions menées dans le cadre de la politique de la ville, sans hypothéquer leurs finances pour de nombreuses années.

II – Les procédures contractuelles

La politique de la ville repose sur la mise en œuvre de procédures et de dispositifs très variés, qui se sont sédimentés au cours du temps

alors même que ses domaines d'intervention géographiques et thématiques se multipliaient.

Les procédures contractuelles peuvent être classées en deux catégories :

- les procédures contractuelles avec les collectivités territoriales qui sont mises en œuvre par le ministère de la ville : contrats de ville, grands projets urbains (GPU) ; grands projets de ville (GPV) ;
- les procédures « connexes » pilotées par d'autres ministères : contrats éducatifs locaux (CEL) et contrats locaux de sécurité (CLS) notamment.

Ces accords, qui permettent de mobiliser des moyens financiers, ont aussi pour objectif d'assurer la cohérence des politiques menées sur le terrain par les différents partenaires tout en s'adaptant aux spécificités locales.

L'enchevêtrement des procédures et des accords qui en résulte tend à rendre l'ensemble peu lisible, parfois pour les acteurs eux-mêmes. La simplification et la stabilité de ces procédures sont pourtant nécessaires à leur appropriation par les citoyens, notamment par les habitants des quartiers les plus dégradés si l'on souhaite qu'ils participent effectivement à leur mise en œuvre.

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

La signature de tels accords ne garantit même pas nécessairement qu'un projet commun de territoire a été défini, même lorsque des procédures de GPU ont été mises en œuvre. Le désir d'affichage conduit l'Etat à lancer des « campagnes » de négociations contractuelles qui ne peuvent pas être simultanément adaptées à toutes les réalités locales et qui encouragent la signature d'accords ne reposant pas sur des projets aboutis.

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

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

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

III – Les systèmes de pilotage

La diversité des procédures, tant dans leur forme que dans leur contenu, s'accompagne d'une grande variété des systèmes de pilotage, adaptés plus ou moins efficacement aux spécificités locales. Cela peut conduire dans certains cas à la juxtaposition d'instances de pilotage multiples, peu favorable à la cohérence et à l'efficacité des actions menées, notamment lorsque sont mis en place des systèmes de pilotage dédiés aux GPV sur des périmètres différents de ceux des contrats de ville.

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

En particulier, même s'ils ne sont pas des instruments exclusifs de la mise en œuvre de la politique de la ville, les contraintes et les limites actuellement mises au fonctionnement des groupements d'intérêt public dédiés au développement social urbain (GIP-DSU), destinés théoriquement à faciliter le pilotage des procédures de la politique de la ville, ne sont pas en cohérence avec la volonté affichée de les développer pour assurer une certaine mutualisation des crédits des partenaires.

Troisième partie

Une politique interministérielle

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

I – Une dimension interministérielle insuffisamment développée

La politique de la ville est, par nature, une politique interministérielle. Dans la pratique, la coordination des politiques de droit commun reste cependant limitée et les procédures spécifiques se développent : création des équipes emploi-insertion ; programmes adultes-relais ; subvention exceptionnelle pour les communes mettant en œuvre un GPU ou un GPV, etc. Or le développement de procédures spécifiques conduites par le ministère de la ville dans des domaines où les ministères normalement compétents ont déjà déployé leur propre mode d'intervention ne peut que rendre confuse l'action de l'Etat, tant pour les acteurs que pour les bénéficiaires.

En outre, chaque nouvelle procédure entraîne l'ouverture d'une ligne budgétaire gérée par les services en charge de la politique de la ville qui ne disposent pas de moyens adaptés à cette fonction. L'accumulation des dispositifs à mettre en œuvre ne permet guère d'en assurer un suivi sur le fond. La capacité d'innovation, d'expertise et d'évaluation en est affectée.

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

II – La délégation interministérielle à la ville

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

actuellement en cours de développement dans ces domaines est-elle prioritaire.

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

- l'organisation de la délégation gagnerait à être plus explicite ;
- les axes stratégiques de son action devraient être mieux définis et diffusés, afin de permettre de vérifier si ses résultats sont conformes aux buts poursuivis, d'anticiper l'évolution future des charges qu'elle engendre et, pour les actions confiées à des prestataires extérieurs, de mettre différents candidats en concurrence sur la base de projets bien définis ;
- des procédures de contrôle interne rigoureuses doivent être mises en place ;
- d'une manière générale, les ressources humaines de la DIV ne sont pas bien adaptées à ses missions, la part trop importante faite aux agents contractuels ou seulement mis à sa disposition ne permettant pas d'en assurer une gestion satisfaisante.

III – Les services déconcentrés

Les caractéristiques de la politique de la ville en font un terrain d'expérimentation privilégié de la réforme de l'Etat : les services déconcentrés ont été conduits à recourir à des modes de fonctionnement originaux afin d'en assumer les spécificités. Ces pratiques innovantes, qui résultent souvent d'expérimentations locales, ont donné naissance en particulier à deux dispositifs originaux dans le contexte administratif français :

- les sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville, dont toutefois plus de la moitié (18 sur 31) exercent simultanément d'autres responsabilités, même dans des départements où la politique de la ville est très développée ;
- les délégués de l'Etat, fonctionnaires des services déconcentrés, missionnés par le préfet, qui dédient une partie de leur temps de travail à la mise en œuvre de la politique de la ville dans un quartier sensible.

Ces évolutions restent cependant insuffisantes pour permettre une mise en œuvre efficace des différents dispositifs ou procédures. Il conviendrait notamment d'assurer une plus grande stabilité aux « sous-

préfets ville », d'améliorer leur positionnement hiérarchique et de renforcer leurs moyens d'action, souvent inadaptés au développement des activités de gestion liées aux procédures spécifiques de plus en plus nombreuses de la politique de la ville.

Concernant les relations avec les associations, il conviendrait d'analyser les raisons qui freinent la mise en œuvre effective des nombreuses mesures de simplification prescrites en matière de subventions et d'aider les services déconcentrés à les adopter en favorisant la connaissance des « bonnes pratiques ». Cette action devrait être menée de pair

- avec l'accélération des procédures annuelles de programmation, en vue d'éviter la concentration du paiement des subventions en fin d'exercice,
- le développement de l'évaluation a posteriori des actions des associations afin de pouvoir alléger les contrôles a priori dont elles font l'objet.

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

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

Quatrième partie

Le financement de la politique de la ville

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

I – Les « jaunes » budgétaires

Afin d'avoir une vision globale de ce financement complexe, le Parlement a demandé, par l'article 115 de la loi de finances pour 1990, l'établissement, sous la forme d'un « jaune » budgétaire annexé à la loi de finances annuelle, d'un rapport « relatif au montant et à l'utilisation de l'ensemble des crédits consacrés à la politique des villes et du développement urbain ».

Dans le chapitre consacré à la politique de la ville de son rapport public de 1995, la Cour avait formulé plusieurs critiques à l'égard de ce document dont la méthodologie laissait à désirer. En dépit de ces observations, la plupart des défauts ont persisté pendant la période sous revue :

- absence d'homogénéité des informations financières conduisant à une présentation majorant l'effort financier global en faveur de la ville : addition de dotations hétéroclites pour dépenses ordinaires et d'autorisations de programmes ; cumul de dépenses définitives et de concours remboursables, notamment des prêts de la Caisse des dépôts et consignations ; addition de crédits votés par le Parlement et de chiffrages estimatifs ;
- lacunes dans la présentation du chiffrage budgétaire : absence de ventilation par action des crédits des ministères ; incertitude sur les conditions d'actualisation des données ; informations peu nombreuses sur l'exécution budgétaire ; chiffrage parcellaire des financements ; rattachement erroné de certaines contributions à celles de l'Etat.

Le « jaune » relatif à la politique de la ville n'a pas connu de réelle amélioration avant la nouvelle intervention de la Cour, c'est à dire l'été 2001. Le « jaune 2002 » adopte, en effet, une présentation thématique et contient des chiffrages plus homogènes puisqu'il est mis fin à la confusion entre crédits de paiements et autorisations de programmes ainsi

qu'entre les dépenses définitives et les prêts de la Caisse des dépôts. Ces deux changements conduisent à chiffrer l'effort global en faveur de la ville en 2002 à 6 203 M€, alors qu'il se serait élevé à 7 162 M€ dans l'ancienne présentation, soit une réduction de 958 M € (15 % de l'effort global).

Malgré ces progrès, « le jaune » reste encore un outil peu fiable, l'insuffisance des systèmes de suivi financier de la politique de la ville rendant très difficile l'élaboration d'un document exactement renseigné. Il n'est donc pas possible actuellement de donner un chiffrage précis et incontestable du montant des crédits publics affectés à cette politique, ni pour l'ensemble des acteurs publics, ni même pour l'Etat seul.

Les faiblesses persistantes du « jaune » tiennent pour partie à une implication insuffisante jusqu'à présent de la délégation interministérielle dans sa préparation. La DIV intervient tardivement, ce qui ne lui permet pas de corriger ou de compléter les informations données par les ministères. Ce document devrait pourtant constituer pour elle un outil de pilotage essentiel de la dimension interministérielle de la politique de la ville, lui permettant de définir avec chaque ministère le contenu de sa participation et les méthodes de calcul et de suivi à utiliser.

II – Les crédits spécifiques

Les « crédits spécifiques » sont ceux que gère le ministère chargé de la ville qui ne dispose d'un budget propre que depuis 1994. Selon les termes du « jaune », ces crédits doivent servir à « initier et coordonner les programmes, accompagner leur mise en œuvre et traiter les problèmes particuliers mal ou non pris en compte par les lignes budgétaires dont disposent les ministères concernés ». Cette définition souligne le rôle incitatif et non substitutif des crédits du budget de la ville, qui sont essentiellement constitués de crédits d'intervention (94 % du budget initial 2001 qui s'élève à 367 M€).

L'évolution des crédits spécifiques sur la période 1994-2000 est marquée par une augmentation globale de 38 % pour les crédits initiaux et de 14 % pour l'ensemble des crédits disponibles. Ils ne constituent cependant qu'un poste limité par rapport à l'ensemble des moyens mis en œuvre par l'ensemble des autres ministères au titre de la politique de la ville (9 % en 2000 d'après le jaune ; 12 % en 2001). Cette situation est au demeurant conforme à l'objectif assigné aux crédits spécifiques, qui est de faciliter les initiatives et d'assurer des financements particuliers avant que les principaux partenaires ne prennent le relais. Toutefois, un taux

d'utilisation insuffisant des crédits ainsi ouverts (67 % en 2000 pour l'ensemble des crédits spécifiques ; 48 % pour les crédits d'investissement) et des autorisations de programme accordées (23 % d'AP non affectées en 2000) limite encore leur impact réel.

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

III – Les crédits inscrits à d'autres budgets

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

La vocation interministérielle de la politique de la ville devrait conduire ses responsables à veiller prioritairement à ce que les politiques de droit commun soient correctement mises en œuvre au regard des objectifs prioritaires de l'Etat en ce domaine et à ce que leurs crédits soient bien mobilisés sur ce sujet. Mais la faiblesse actuelle des moyens d'identification et de mesure de l'affectation des crédits de droit commun des ministères à la politique de la ville ne permet pas à la DIV d'assurer pleinement cette mission, ardue mais fondamentale, ni même de chiffrer avec précision et de manière non contestable leur montant.

Par ailleurs, la Cour a relevé de nombreux cas où le bien fondé du financement des opérations par les crédits spécifiques du budget de la ville n'était pas établi, ces effets de substitution étant souvent présentés par les responsables comme une conséquence de l'imprécision dans la définition de la politique de la ville elle-même.

Il est donc essentiel que soient définis, pour chaque politique sectorielle, des objectifs, une méthode et des indicateurs permettant de vérifier son exacte mise en œuvre par rapport aux orientations de la politique de la ville, et surtout que l'ensemble des partenaires adoptent la même définition des crédits de droit commun et des crédits spécifiques, c'est-à-dire s'accordent sur une définition précise du contenu de la politique de la ville.

Les contrats de ville pourraient alors contenir des engagements non seulement sur le montant des crédits spécifiques que leur consacre chaque signataire, mais aussi sur les actions mises en œuvre dans le cadre des politiques de droit commun et les moyens financiers qui y sont affectés.

Cinquième partie

La connaissance et l'évaluation des résultats

I – les systèmes d’information

L'imprécision des objectifs rend difficile l'appréciation de l'efficacité de la politique de la ville. Celle-ci est encore compliquée par la faiblesse des informations disponibles concernant les quartiers et les populations concernés. La mise en place d'outils de connaissance des quartiers n'a, en effet, pas été, pendant longtemps, considérée comme une priorité pour la délégation interministérielle à la ville.

Toutefois, des progrès ont été faits depuis trois ans : des projets intéressants ont été engagés localement et la DIV s'emploie à mettre en œuvre un système d'information national, en réunissant notamment des statistiques de sources diverses (INSEE, ANPE, éducation nationale, caisses d'allocations familiales, etc), dans le respect des limites mises par la CNIL à leur utilisation. Il est trop tôt pour porter un jugement sur ce projet en cours de réalisation, dont l'intérêt est évident.

II – Une évaluation difficile

Dans sa circulaire du 31 décembre 1998, le Premier ministre a rappelé que « l'évaluation des contrats de ville revêt une importance primordiale ». Les contrats de ville de 1994-1999 étaient déjà censés faire l'objet d'une évaluation en fin de période. Pour les nouveaux contrats, le dispositif a été défini dans une instruction du 13 novembre 2000. Cette évaluation est toutefois rendue très difficile à la fois par l'imprécision des objectifs poursuivis et par les lacunes du système d'information.

Les partenaires de la politique de la ville sont dans l'ensemble conscients de la nécessité d'améliorer l'efficacité des dispositifs dans ce domaine. Les nombreuses et réelles difficultés techniques auxquelles se heurtent les initiatives en ce sens ne pourront cependant être surmontées que s'il existe une forte volonté politique d'y parvenir.

Les résultats à atteindre dans les domaines d'intervention les plus sensibles – la sécurité, l'éducation et l'emploi – relèvent principalement de l'action de l'Etat. Celui-ci devrait donc expliciter les objectifs qu'il vise et les indicateurs de résultat qu'il entend mettre en place.

La politique de la ville est essentiellement multipartenariale, ce qui rend nécessaire que soient déterminés, notamment dans les contrats de ville et les contrats de plan, des objectifs locaux cohérents avec les orientations stratégiques nationales, que soit mis en œuvre un dispositif

national et local de suivi des indicateurs de résultat et que soient calculés des indicateurs de gestion faisant apparaître le coût de fonctionnement des institutions, des mesures et des procédures de la politique de la ville.

Conclusion

La crise des zones urbaines défavorisées, qui n'est pas propre à la France, a tendance à s'étendre à de nouveaux sites et à s'aggraver malgré les efforts déployés par les multiples acteurs - élus, responsables administratifs et associatifs - concernés par cette question.

Face à cette crise, la politique de la ville a jusqu'à présent été marquée par l'imprécision de ses objectifs comme de sa stratégie et par une volonté d'affichage qui conduit à la mise en œuvre périodique de nouveaux dispositifs. Il en est résulté un empilement de procédures et un enchevêtrement des zones d'intervention, difficilement lisibles tant pour les acteurs que pour la population et d'autant plus dommageables que la dimension nécessairement interministérielle de cette politique n'était pas suffisamment prise en compte. L'utilisation des crédits spécifiques du ministère chargé de la ville et le développement de procédures qui lui sont propres mobilisent l'activité des services au détriment de leur rôle d'animation, d'innovation et de coordination de l'ensemble des moyens de l'Etat mis en œuvre dans les territoires les plus fragiles.

La faiblesse des dispositifs, les difficultés rencontrées dans leur mise en œuvre, ne doivent pas occulter l'intérêt des innovations ni l'ampleur des efforts qui caractérisent les diverses actions de cette politique. Ainsi, dans les différents chapitres du rapport ont été mises en évidence des « bonnes pratiques » dont il conviendrait de consolider et d'élargir l'application, une évolution, certes encore limitée, des méthodes d'action des services déconcentrés et le développement de véritables partenariats entre l'Etat et les collectivités territoriales.

L'analyse des dispositifs et des méthodes utilisés dans chacun des sept sites retenus dans le champ de l'enquête montre que l'Etat a tenté de définir et de promouvoir des méthodes contractuelles laissant aux services déconcentrés la possibilité d'adapter aux priorités et aux particularités locales des procédures à vocation nationale. Toutefois il est aujourd'hui nécessaire de rechercher plus de simplicité dans les dispositifs locaux, en allégeant, si nécessaire, les contraintes de l'uniformité nationale, de clarifier la répartition des compétences en ce domaine entre les collectivités territoriales et d'adapter les systèmes de contrôle et d'évaluation.

La réduction du rôle normatif de l'administration centrale, notamment de la délégation interministérielle à la ville, doit s'accompagner du développement de ses fonctions de pilotage des services déconcentrés et de sa capacité de suivi et d'évaluation des actions. Les services déconcentrés devraient, quant à eux, pouvoir disposer de marges supplémentaires de souplesse et d'adaptation, leur permettant de développer de véritables « démarches de projet ». De nouvelles formes de conduite de l'action publique, notamment en renouvelant les relations entre le secteur public et le mouvement associatif, peuvent en outre permettre de mieux mobiliser le potentiel de la démocratie participative pour la mise en œuvre et la réussite de la politique de la ville.

La dimension nécessairement interministérielle de cette politique est encore insuffisamment prise en compte, alors même qu'elle constitue une priorité reconnue. Sa réussite nécessite, en effet, moins le recours à des moyens spécifiques que la mobilisation des dispositifs de droit commun. Ses objectifs devraient donc être mis au cœur de la plupart des politiques publiques : sans implication forte de toutes les politiques de l'Etat pour résoudre les difficultés auxquelles elle s'attaque et sans un pilotage par un ministre de la ville en mesure de donner l'impulsion et d'assurer la coordination indispensable, il est peu probable que la situation des quartiers sensibles s'améliore rapidement de manière significative.

SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS

1 - Accroître la pertinence et la fiabilité du recueil des informations nécessaires à la conduite rationnelle de la politique de la ville sur les plans tant financier que physique. A cette fin, il conviendrait dès que possible :

- de remédier aux insuffisances persistantes de la connaissance des moyens financiers qu'elle mobilise effectivement en améliorant significativement le « jaune budgétaire » annexé à la loi de finances annuelle ;

- de donner à la mise en œuvre et au suivi de cette politique interministérielle, dont il n'est pas possible aujourd'hui de déterminer le coût global pour l'Etat, un cadre approprié, conforme à la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, qui conduira à établir le budget de l'Etat par programme et mission ;

- de mener à bien l'effort entrepris pour connaître de façon plus précise et plus cohérente les caractéristiques physiques et sociales des quartiers concernés en rapprochant méthodiquement les informations

disponibles de toutes origines, dans le respect des obligations légales de confidentialité.

2 - Dans la perspective stratégique essentielle d'un prompt « retour au droit commun », assigner aux accords conclus entre les différents partenaires concernés par la politique de la ville des objectifs précis et quantifiés et mettre en place dès l'origine un dispositif de suivi permettant un pilotage fin des démarches entreprises pour les atteindre et une évaluation objective de leurs effets.

3 - Mettre le ministère de la ville en situation d'assurer son rôle interministériel de pilotage, d'animation et de coordination, par un positionnement et des moyens d'action adéquats. A cette fin accroître l'efficacité et la rigueur de gestion de la délégation interministérielle à la ville en formalisant davantage tant les axes stratégiques de son action que son organisation et ses modalités de fonctionnement et en développant en son sein des procédures de contrôle interne plus exigeantes.

4 - Créer des outils juridiques de coopération permettant aux différents partenaires concernés (Etat, régions, départements, communes, voire établissements publics) de mettre en commun, pendant une période de temps déterminée, les politiques menées dans les domaines qui relèvent de leur compétence et les crédits qu'ils y consacrent dans une véritable démarche de projet.

5 - Favoriser la mobilisation du potentiel de la démocratie participative pour atteindre les objectifs poursuivis par la politique de la ville, en simplifiant résolument les relations des différents acteurs publics concernés avec les associations, souvent petites, qui l'incarnent, en adaptant à la fragilité de ces dernières les modalités des concours financiers qui leur sont apportés, enfin en mettant en place un dispositif efficace de contrôle et d'évaluation a posteriori de leurs actions.