La politique de la ville

une décennie de réformes

Rapport public thématique

Juillet 2012

Sommaire

DELIBERE 9

INTRODUCTION 11

CHAPITRE I UNE DECENNIE DE REFORMES MAIS D'INEGALITES PERSISTANTES ENTRE LES QUARTIERS 17

I - Une politique encadrée depuis dix ans par des lois et des dispositifs nombreux 18

II - La loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville : un texte refondateur 19
A - Des objectifs ambitieux pour l'Etat et les collectivités territoriales ... 20
B - Le choix prioritaire de la rénovation du cadre de vie 21

III - Des inégalités qui demeurent 23

CHAPITRE II UNE POLITIQUE INSUFFISAMMENT PILOTEE 25

I - Des zones d'intervention prioritaire de plus en plus nombreuses 25
A - Un enchevêtrement croissant des zonages 25
B - La réforme de la géographie prioritaire repoussée jusqu'en 2014 27
C - Des contrats expérimentaux mis en œuvre sur des territoires aux contours flous 29

II - Une organisation éclatée 29
A - Une répartition des rôles encore imprécise entre les collectivités 30
B - Une gouvernance nationale sans coordination forte 36
C - Des partenariats affaiblis 42

III - La mesure encore défaillante des résultats de la politique de la ville 46
A - Des évaluations décevantes 46
B - Une avancée dans la connaissance des quartiers grâce à l'ONZUS ... 52

CHAPITRE III UN EFFORT SANS PRECEDENT DE RENOVATION URBAINE ENCORE MAL ARTICULE AVEC LE VOLET SOCIAL DE LA POLITIQUE DE LA VILLE 57

I - Des habitants satisfaits mais des incertitudes sur la poursuite de la rénovation des quartiers 57
A - Une sélection encadrée des projets 58
B - Un état d'avancement du PNRU qui ne peut être établi avec certitude 59
C - Un objectif de mixité difficile à réaliser dans les délais du programme national de rénovation urbaine 65
D - Le financement du programme national de rénovation urbaine : des crédits insuffisants pour permettre la réalisation des objectifs 76

II - Des objectifs sociaux encore secondaires dans les programmes de rénovation urbaine 80
A - Une participation limitée des habitants 80
B - Un accompagnement social du relogement encore insuffisant 82
C - Une mise en œuvre tardive de la gestion urbaine de proximité 83
D - Une consolidation nécessaire de la clause d'insertion 86

III - L'absence de projets de territoires globaux et cohérents 90
A - Des contrats urbains de cohésion sociale élaborés sans réel diagnostic préalable 90
B - Un cloisonnement marqué entre rénovation urbaine et cohésion sociale 92
C - Le pilotage défaillant des actions contractuelles 95

CHAPITRE IV UNE FAIBLE MOBILISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES DANS LES QUARTIERS. 101

I - Une mobilisation théoriquement prioritaire des financements de droit commun 102
A - Un objectif constamment réaffirmé pour l'Etat 102
B - Une mobilisation des moyens de droit commun faiblement mesurable 103
C - Des incertitudes sur l'intervention effective des politiques publiques dans les quartiers 108

II - La *dynamique Espoir banlieues* : l'annonce déçue d'une forte ambition de mobilisation des moyens de droit commun 112
A - Un manque de lisibilité du périmètre d'actions et du financement de la *dynamique Espoir banlieues* 113

B - Une intervention des financements ministériels peu probante 115

III - Une politique de l'emploi qui ne cible pas les quartiers prioritaires 118

A - Des acteurs de la politique de l'emploi trop peu tournés vers les publics des quartiers prioritaires..... 119

B - Les publics résidant en zones urbaines sensibles, non prioritaires pour la politique de l'emploi 123

C - Un investissement qui n'est pas à la hauteur des enjeux..... 129

CHAPITRE V UNE REPARTITION INSATISFAISANTE DES MOYENS SPECIFIQUES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE 135

I - Une affectation inadaptée 137

A - Des moyens non prioritairement mobilisés pour les zones les plus en difficulté 137

B - Des crédits employés par un tissu associatif dense et peu renouvelé 143

II - Le risque de substitution des crédits spécifiques aux crédits de droit commun..... 151

A - En matière d'éducation, une juxtaposition des dispositifs qui favorise les effets de substitution 153

B - Dans le domaine de l'emploi, une complémentarité des financements à renforcer 160

III - Les liens à clarifier de la dotation de solidarité urbaine avec la politique de la ville 165

A - Une ressource nécessaire à la politique de la ville 165

B - Une dotation dont il est difficile d'évaluer les effets..... 167

C - Une dotation qui doit être adaptée pour répondre à son objet 169

RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS 179

ANNEXE 183

LISTE DES SIGLES UTILISES..... 185

REPONSES DES ADMINISTRATIONS, COLLECTIVITES ET ORGANISMES CONCERNES……187

Les rapports publics de la Cour des comptes

- élaboration et publication -

La Cour publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes et, pour certains, conjointement entre la Cour et les chambres régionales ou entre les chambres. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'***indépendance*** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La ***contradiction*** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication dans un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La ***collégialité*** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapport public.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent en formation plénière ou ordinaire, sous la présidence du premier président et en présence du procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site Internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par ***La documentation Française***.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil réunie en formation ordinaire, a adopté le présent rapport sur « La politique de la ville : une décennie de réformes ».

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations, collectivités et organismes concernés et des réponses adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, MM. Descheemaeker, Bayle, Bertrand, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Lévy, Lefas, Briet, présidents de chambre, MM. Babusiaux, Hespel, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Richard, Cardon, Thérond, Mme Lévy-Rosenwald, MM. Duchadeuil, Paul, Lebuy, Brun-Buisson, Lafaure, Frangialli, Mmes Dayries, Lamarque, M. Phéline, Mme Ratte, MM. Bertucci, Gautier (Jean), Vermeulen, Mme Malégat-Mély, MM. de Gaulle, Guédon, Bourlanges, Baccou, Chouvet, Mme Démier, MM. Le Mer, Mourier des Gayets, de la Guéronnière, Jamet, Ecalle, Ortiz, Cotis, conseillers maîtres.

A assisté et participé aux débats, sans prendre part au délibéré, M. Jean-François Bénard, Procureur général. Il était accompagné de Mme Catherine Sanchez, chargée de mission.

A été entendu en son rapport, M. Jean-Marie Bertrand, rapporteur général, assisté de Mme Sylvie Esparre, conseillère maître.

***

M. Gérard Terrien, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 3 juillet 2012

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 10 avril 2012, par une formation interjuridictions présidée par Mme Froment-Meurice, présidente de la cinquième chambre, et composée de Mmes Malégat-Mély, Ratte, conseillères maîtres, M. Davy de Virville, conseiller maître, MM. Mourier des Gayets, Roguez, présidents de chambre régionale des comptes, Généteaud, Mme Saint-Cyr, présidents de section de chambre régionale des comptes.

Le rapporteur général était Mme Esparre, conseillère maître.

Ont participé à l'instruction et à la préparation du rapport en tant que rapporteurs, Mmes Suc, auditrice et Bréaud, administratrice civile, MM. Rousselle et Grimaud, premiers conseillers de chambre régionale des comptes.

Le contre-rapporteur était M. Davy de Virville, conseiller maître.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 25 avril 2012, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, Premier président, Bénard, Procureur général, Descheemaeker, Bayle, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Levy, Lefas et Briet, présidents de chambre.

Introduction

Depuis près de trente ans, la dégradation des conditions de vie dans certains quartiers touchés par une forte précarité sociale a conduit l'Etat et les collectivités territoriales, dans le cadre d'un partenariat contractuel, à mener des actions destinées à lutter contre l'exclusion des habitants de ces quartiers et à améliorer leurs conditions de vie.

Ces opérations constituent ce qu'il est courant d'appeler la politique de la ville. Son champ est vaste puisqu'il mobilise des interventions relevant des politiques de droit commun, à la fois en matière d'urbanisme, d'éducation, d'action sociale, de l'emploi, de la sécurité et du développement économique, et des dispositifs spécifiques de plus en plus nombreux.

La politique de la ville

Pluri-dimensionnelle, la politique de la ville est aussi, comme la caractérisait le dernier rapport public que la Cour des comptes lui a consacré en février 2002, « *interministérielle par nature, globale dans son ambition, multipartenariale, contractuelle et participative dans sa démarche, décentralisée et déconcentrée dans son adaptation et territorialisée dans sa mise en œuvre* ».

La politique de la ville repose, en effet, sur l'action à la fois de plusieurs départements ministériels et de leurs services déconcentrés, d'agences et établissements publics nationaux, des collectivités locales et des établissements publics de coopération intercommunale, d'organismes constructeurs et bailleurs, ainsi que sur un réseau associatif dense.

Plusieurs financeurs concourent à la politique de la ville.

En premier lieu, le programme budgétaire de l'Etat dédié à la politique de la ville représente 534,3 M€ en 2012[1]. A ces crédits, s'ajoutent en principe les financements des actions menées par les différentes administrations dans les quartiers en difficulté, au même titre que sur l'ensemble du territoire, mais dont le montant ne peut pas être établi précisément, comme l'explique le présent rapport.

Les collectivités locales et les établissements publics de coopération intercommunale mobilisent également des moyens spécifiques pour la politique de la ville, en plus de leurs interventions de droit commun dont l'estimation n'est pas davantage connue.

[1] Projet de loi de finances 2012, hors crédits relatifs au Grand Paris.

Par ailleurs, plus de 42 Md€ ont été programmés pour la rénovation urbaine.

Complexe par le nombre des acteurs impliqués et la diversité des domaines d'action comme des instruments de mise en œuvre, la politique de la ville est également compliquée par son champ d'intervention. Celui-ci recouvre 2 493 quartiers définis de manière contractuelle par l'Etat et les collectivités territoriales, qui ne coïncident pas avec les 751 zones urbaines sensibles (ZUS) qui servent de cadre à l'action de l'Etat.

Les zones urbaines sensibles[2] (ZUS)

Selon la loi du 14 novembre 1996, les zones urbaines sensibles (ZUS) sont des territoires infra-urbains définis par les pouvoirs publics pour être la cible prioritaire de la politique de la ville, en fonction des considérations locales liées aux difficultés que connaissent les habitants de ces territoires.

D'après le dernier rapport de l'observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), 4,4[3] millions de personnes vivent en ZUS, soit 7 % de la population française, composée majoritairement d'immigrés et de descendants d'immigrés[4]. Plus d'un francilien sur dix réside dans l'une des 157 zones urbaines sensibles que compte la région, soit 1 278 300 personnes au total.

Cette population est plus jeune que dans les unités urbaines environnantes : près d'un habitant sur trois y a moins de 20 ans, contre près d'un sur quatre dans leurs agglomérations. La proportion d'étrangers y est plus élevée : 17,5 % des habitants de zone urbaine sensible (ZUS) sont étrangers (contre 8,2 % dans leurs agglomérations), dont près de la moitié originaires des pays du Maghreb, et 10,2 % sont Français par acquisition. Un quart des familles en zone urbaine sensible (ZUS) sont monoparentales, contre une sur six dans les unités urbaines abritant ces quartiers. 60 % des ménages des zones urbaines sensibles (ZUS) sont locataires en habitation à loyer modéré (HLM), contre 21 % dans leurs agglomérations. Les grands logements sont plus rares qu'ailleurs, alors que les familles nombreuses y sont plus fréquentes. La mobilité est notable : un tiers des habitants des zones urbaines sensibles (ZUS) ne résidaient pas dans leur logement actuel cinq ans

[2] Rapport de l'observatoire national des zones urbaines sensibles 2011.

[3] Les derniers chiffres datent du recensement de 2006.

[4] L'enquête Trajectoires et Origines, réalisée par l'Institut national d'études démographiques et l'institut national de la statistique et des études économiques, citée par l'ONZUS dans son rapport 2011, indique que les immigrés, c'est-à-dire les personnes nées à l'étranger et de nationalité étrangère à la naissance, et les descendants d'immigrés, c'est-à-dire les personnes dont au moins un des parents est immigré, représentent plus de la moitié des personnes de 18 à 50 ans vivant en zones urbaines sensibles.

auparavant. Entre 1999 et 2006, la part des ménages ayant emménagé dans un nouveau logement en zone urbaine sensible (ZUS) lors des cinq années précédentes a toutefois diminué plus vite que dans les unités urbaines englobantes.

Enfin, ces quartiers présentent un déficit persistant de formation et d'activité. La moitié des habitants des zones urbaines sensibles (ZUS) ne dispose d'aucun diplôme supérieur au brevet des collèges, contre un tiers dans les unités urbaines englobantes. Le taux d'activité des 15-59 ans en zone urbaine sensible (ZUS) (66 %) est inférieur de 8 points à celui observé dans les unités urbaines englobantes (74,7 %) ; les écarts les plus marqués entre les zones urbaines sensibles (ZUS) et leurs agglomérations se situent chez les femmes (taux d'activité de 59 % en zone urbaine sensible (ZUS) contre 66 % dans leurs unités urbaines). Le taux de chômage atteint 20,9 % de la population active.

Ce tableau général ne présente qu'une situation moyenne alors même que les contextes sont très différents selon les régions et au sein d'une même région.

De nombreux rapports d'information ou d'évaluation émanant de sources diverses[5] constatent que les actions menées au cours des dix dernières années ont eu des effets positifs sur le développement économique et l'amélioration de l'habitat. La loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville a constitué à cet égard un acte refondateur de la politique de la ville, en lui assignant des objectifs précis et en plaçant la rénovation urbaine au cœur de ses priorités.

Cependant, les mesures entreprises n'ont pas eu un impact suffisant pour changer durablement la vie quotidienne de la population. L'amélioration de la situation n'est pas tangible dans certains quartiers où la pauvreté et la précarité demeurent à des niveaux élevés et où l'insécurité persiste, dans un contexte aggravé par la crise économique.

Encore récemment, à Sevran, à Grenoble, à Marseille, à Montceau-les-Mines ou à Clermont-Ferrand, des violences répétées ont été l'occasion de s'interroger sur les effets de cette politique.

Il faut, à cet égard, souligner que la politique de la ville ne peut à elle seule, notamment en matière de développement économique,

[5] Rapport d'information du Sénat sur « la politique de la ville : une efficacité entravée » (2007) ; rapport du comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée Nationale sur « les quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante » (2010) ; rapports du comité d'évaluation et de suivi de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine ; rapports de l'observatoire national des zones urbaines sensibles, etc.

d'emploi ou d'éducation, résoudre l'ensemble des dysfonctionnements économiques, sociaux et urbains qu'elle contribue par ailleurs à mettre en lumière, ni répondre à des enjeux et à des difficultés sociales pour lesquels les solutions excèdent largement la question des quartiers et dépendent de politiques nationales plus générales.

Au moment où de nombreuses réformes concernant la géographie prioritaire, la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la politique contractuelle de cohésion sociale, ainsi que la poursuite du programme de rénovation urbaine, sont de facto reportées à 2014, la Cour et les chambres régionales des comptes, qui enquêtent à intervalle régulier sur ce thème, s'attachent, dans le présent rapport, à apporter leur contribution au débat.

L'enquête de la Cour et des chambres régionales des comptes

Sans viser à une évaluation générale de la politique de la ville, qui a fait l'objet d'un rapport récent du comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale en 2010, l'enquête conjointe de la Cour et des chambres régionales des comptes n'a pas cherché non plus à donner une présentation exhaustive de la politique de la ville.

Elle a pour objectif d'apprécier, à partir d'exemples concrets, les facteurs de la réussite ou de l'échec des politiques engagées. Elle analyse ainsi l'application de la loi de 2003 et en particulier l'avancement du programme national de rénovation urbaine et son articulation avec les dispositifs d'accompagnement social des habitants des quartiers concernés.

L'enquête examine également les conditions de mise en œuvre de cette politique par l'ensemble des acteurs de la politique de la ville, ainsi que les modalités de gestion des crédits qui lui sont affectés.

Dans ce cadre, une attention particulière est portée aux problèmes d'emploi, qui représentent un enjeu majeur dans ces territoires.

En revanche, les investigations de la Cour et des chambres régionales des comptes n'ont pas porté sur la politique de prévention de la délinquance ni sur la santé. L'établissement public d'aménagement et de rénovation du commerce et de l'artisanat (EPARECA) n'a pas fait l'objet d'un contrôle spécifique.

Les contrôles de la Cour ont porté sur l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et sur l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé), qui alloue les crédits spécifiques d'intervention de cette politique, et sur le secrétariat général du comité interministériel des villes (SG CIV) qui anime et pilote la politique de la

ville et assure la tutelle des deux agences, ainsi que sur les informations recueillies sur le terrain, dans les services déconcentrés de l'Etat.

Les aides à l'emploi dans les zones urbaines sensibles ont fait l'objet d'une enquête particulière dans la région Rhône-Alpes. Enfin, la Cour a vérifié les modalités de contribution du Fonds social européen à la mise en œuvre de la politique de la ville.

Les chambres régionales de comptes ont enquêté dans les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale, dans les départements, dans les groupements d'intérêt public et les associations dont la liste est jointe en annexe. Le choix de ces collectivités n'a pas été opéré selon un échelonnage statistique, mais en fonction de la programmation des contrôles des chambres.

Les enquêtes ont été conduites dans neuf régions (Bourgogne, Centre, Ile-de-France, Lorraine, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Haute-Normandie, Picardie, Provence-Alpes-Côte d'Azur). Les contrôles y ont porté sur la mise en œuvre des contrats urbains de cohésion sociale, le volet urbain et humain des projets de rénovation urbaine, la mobilisation des crédits spécifiques ou de droit commun des collectivités territoriales ainsi que sur l'action des associations.

Le présent rapport comporte cinq chapitres.

Le premier pose le constat d'une persistance des inégalités entre les quartiers prioritaires et les territoires voisins malgré les réformes successives menées au cours des dix dernières années.

Les quatre chapitres suivants analysent les facteurs pouvant expliquer ces résultats décevants et présentent les recommandations formulées par la Cour et les chambres régionales des comptes :

- le pilotage de la politique de la ville ;
- l'articulation de la politique de rénovation urbaine avec le volet social de la politique de la ville ;
- la mobilisation des politiques publiques nationales et locales dans les quartiers ;
- la répartition des moyens spécifiques de la politique de la ville.

Chapitre I

Une décennie de réformes mais aussi d'inégalités persistantes entre les quartiers

Le dernier rapport public de la Cour consacré à la politique de la ville date de février 2002. L'approche alors retenue était d'analyser la cohérence, l'efficacité et la lisibilité d'ensemble de cette politique d'une particulière complexité technique, en ce qui concerne les objectifs poursuivis, les méthodes employées et les moyens disponibles.

Ayant constaté que « *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* », il était proposé qu'une attention renforcée puisse être portée à la définition de ses objectifs, à la simplification de ses procédures ainsi qu'à une mobilisation plus efficace des crédits de droit commun.

Dans le contexte décrit par le rapport de 2002, de nouveaux objectifs ont ensuite été définis, en particulier par une loi d'orientation et de programmation pour la ville, mais les procédures n'ont pas été simplifiées et les inégalités demeurent toujours à un niveau élevé.

I - Une politique encadrée depuis dix ans par des lois et des dispositifs nombreux

Pour que les cités deviennent des « *quartiers ordinaires* », la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine constitue le point de départ des réformes qui ont été engagées ces dix dernières années. La réduction des inégalités sociales et la rénovation urbaine sont au cœur de ses objectifs. Elle crée dans ce but l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

La dimension sociale de la politique de la ville et le renforcement de la solidarité financière à l'égard des communes les plus pauvres comprenant des quartiers en difficulté ont été abordés, avec un décalage de dix-huit mois, par la loi n° 2005-52 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Celle-ci prévoit notamment la mise en œuvre d'un dispositif de réussite éducative destiné à favoriser l'insertion éducative des élèves des établissements situés en zone urbaine sensible. Elle crée par ailleurs les « maisons de l'emploi » destinées à mieux coordonner les actions d'insertion professionnelle des publics fragiles, mais sans prévoir leur implantation en priorité dans les zones urbaines sensibles.

En 2005 également, après les émeutes survenues dans les banlieues les plus défavorisées, les décrets des 22 et 27 décembre instituent six préfets délégués à l'égalité des chances[6]. La dotation de solidarité urbaine est réformée.

L'année suivante, la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances renforce les dispositifs de la politique de la ville. Elle accroît le nombre des zones franches urbaines - désormais au nombre de 100 - dans les quartiers particulièrement défavorisés de plus de 8 500 habitants et crée l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé).

Les nouveaux contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), succédant aux contrats de ville, sont mis en œuvre à partir de 2007 pour assurer la cohérence de l'ensemble des politiques financées dans les quartiers prioritaires.

[6] Bouches-du-Rhône, Essonne, Nord, Rhône, Seine-St-Denis, Val-d'Oise.

Les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)

Le contrat urbain de cohésion sociale, défini par le comité interministériel des villes le 9 mars 2006, est le cadre de mise en œuvre du projet de développement social et urbain en faveur des habitants des quartiers en difficulté reconnus comme prioritaires. « *Il prend en compte les politiques structurelles développées à l'échelle communale ou intercommunale (emploi, développement économique, transport, habitat et peuplement, politique éducative et culturelle, santé, insertion sociale) et les actions conduites pour améliorer le cadre de vie des quartiers…Il met en cohérence l'ensemble des dispositifs…quelle que soit leur échelle d'intervention : convention de rénovation urbaine, programme local de l'habitat, zones franches urbaines, réussite éducative, etc.* ».

Il vise l'ensemble des objectifs définis dans la loi de 2003.

En 2008, un nouveau plan, la *dynamique Espoir banlieues*, est annoncé par le président de la République puis détaillé par le comité interministériel des villes le 20 juin 2008. Il vise, par des mesures unilatérales de l'Etat, à mettre en œuvre une nouvelle politique de la ville en faveur des quartiers sensibles, sans pour autant écarter les dispositifs contractuels récemment mis en place.

Il instaure aussi 350 délégués du préfet dans les principaux quartiers sensibles.

Enfin, le décret du 14 mai 2009, relatif aux instances chargées de la politique de la ville, remplace la délégation interministérielle à la ville (DIV) par le secrétariat général du comité interministériel des villes (SG CIV), chargé d'assister le ministre chargé de la politique de la ville dans l'élaboration des textes législatifs et réglementaires, de mobiliser les différents ministères, d'assurer la coordination des établissements publics et le secrétariat de l'observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), créé par la loi du 1er août 2003.

II - La loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville : un texte refondateur

La loi du 1er août 2003 a introduit un changement de perspective pour la politique de la ville. Elle définit pour la première fois ses contours et lui assigne des objectifs précis et mesurables, assortis d'indicateurs. Elle modifie profondément la politique de la ville mise en œuvre depuis près de trente ans.

A - Des objectifs ambitieux pour l'Etat et les collectivités territoriales

1 - La priorité accordée à la réduction des écarts de développement

La réduction des inégalités territoriales dans les zones urbaines sensibles, définies par la loi relative au pacte de relance pour la ville du 14 novembre 1996, est l'axe majeur de la loi d'orientation et de programmation pour la ville du 1er août 2003.

La loi définit un ensemble de mesures qui visent à rétablir la cohésion nationale et fixe des objectifs communs à l'Etat et aux collectivités territoriales. L'article 1er évoque des décisions concertées ou des programmes conventionnels. Cette terminologie signifie que les différents partenaires doivent s'entendre pour définir les projets et mettre en commun leurs moyens.

Le champ des mesures visées est vaste : la réduction du chômage et le développement économique, la diversification et l'amélioration de l'habitat, les équipements collectifs et les services publics, la santé, l'éducation et la formation professionnelle, l'accompagnement social, la tranquillité et la sécurité publiques.

La loi de 2003 mentionne, dans son article 2, la nécessité de mesurer l'évolution des inégalités sociales. Le retour au droit commun prend donc un sens juridique correspondant à une réduction des écarts de développement entre les 751 zones urbaines sensibles et l'ensemble du territoire national. Ces écarts portent sur les volets urbains (enclavement, logement, forme urbaine, desserte, etc.), économique (emploi, qualité de l'offre commerciale, intégration de la fonction économique dans le tissu urbain, créations et transferts d'entreprises) et social (insertion, formation, réussite scolaire).

2 - La mesure des écarts entre les territoires confiée à l'ONZUS

L'observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), créé par l'article 3 de la loi, est chargé de mesurer l'évolution des inégalités sociales et des écarts de développement dans les zones urbaines sensibles, de suivre la mise en œuvre des politiques publiques en leur faveur, de mesurer les moyens spécifiques mobilisés et d'en évaluer les effets par rapport aux objectifs et aux indicateurs de résultats retenus par la loi. L'observatoire présente chaque année son rapport au Parlement.

B - Le choix prioritaire de la rénovation du cadre de vie

La loi de 2003, portée par le ministre chargé du logement et de la politique de la ville, ouvre la voie à des programmes diversifiés, mais une priorité est donnée à la rénovation du cadre de vie et à la mixité urbaine et sociale[7] comme sources de développement économique et de promotion sociale.

D'autres pays, la Grande-Bretagne en particulier, ont fait des choix différents en accordant une priorité à l'emploi et au développement économique.

1 - Le programme national de rénovation urbaine : un effort financier sans précédent en faveur des quartiers en difficulté

La loi définit une nouvelle politique d'intervention sur l'habitat, la rénovation urbaine, et elle opère un changement d'échelle de la politique du renouvellement urbain par le champ des opérations qu'elle concerne, les objectifs quantitatifs qu'elle énonce et les financements qu'elle prévoit.

Elle instaure un programme national de rénovation urbaine (PNRU) très ambitieux.

Initialement prévu à échéance de quatre ans, entre 2004 et 2008, le programme national de rénovation urbaine avait pour objectifs la construction de 200 000 logements, la réhabilitation de 200 000 logements locatifs sociaux, et, « *en cas de nécessité liée à la vétusté, à l'inadaptation de la demande ou à la mise en œuvre du projet urbain* », la démolition de 200 000 logements.

Ces objectifs initiaux ont été revus à la hausse pour permettre un plus grand nombre d'opérations physiques. Les lois successives de programmation pour la cohésion sociale des 18 janvier 2005 et 16 juillet 2006 portant engagement national pour le logement ont porté les objectifs de construction neuve à 250 000 logements locatifs sociaux et corollairement au même nombre pour les démolitions, ainsi qu'à 400 000 le nombre de logements à réhabiliter. A cette fin, les deux lois ont prolongé la durée du programme national de rénovation urbaine jusqu'en 2011, puis jusqu'en 2013.

[7] La notion de mixité sociale, de plus en plus utilisée dans les politiques du logement, a été élaborée en réaction à la concentration de populations défavorisées dans des quartiers d'habitat social. Elle a été introduite dans le droit par la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991.

Le programme national de rénovation urbaine vise ainsi à transformer en profondeur les quartiers situés en zone urbaine sensible ou présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues (article 6 de la loi du 1er août 2003). Il représente un investissement total de plus de 42 Md€[8], une fois réalisés les projets inscrits dans les conventions.

Ces chiffres montrent l'ampleur des défis que l'agence nouvellement créée par la loi devait relever sur une durée assez brève au cours de laquelle elle a dû s'organiser.

2 - La recherche de la mixité, un objectif majeur de la rénovation urbaine

Le caractère « monofonctionnel »[9] des quartiers prioritaires de la politique de la ville est évoqué dans l'exposé des motifs de la loi de 2003 comme l'une des causes de la ségrégation urbaine et sociale qui persiste encore aujourd'hui.

L'article 6 de la loi précise que « *le programme national de rénovation urbaine vise à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers situés en zone urbaine sensible* ».

Le titre Ier du règlement général de l'agence nationale pour la rénovation urbaine rappelle la nécessité d'apporter des réponses aux dysfonctionnements sociaux et urbains constatés, au travers d'opérations portant sur les équipements de proximité, les équipements publics exceptionnels ainsi que les équipements commerciaux et artisanaux et les locaux destinés au développement économique et social. Le titre II de la loi de 2003 propose un programme ambitieux de revitalisation économique et d'accès à l'emploi des habitants des quartiers de la politique de la ville.

Au-delà de la rénovation urbaine, l'agence nationale pour la rénovation urbaine a donc été chargée, par la loi de 2003, d'une mission d'accompagnement social et économique.

[8] Voir page 76.

[9] Par monofonctionnel, on entend le fait que l'activité localisée dans les quartiers se limite aux fonctions de base du commerce et des services. La ségrégation sociale se trouve ainsi doublée et renforcée par une ségrégation économique.

III - Des inégalités qui demeurent

De nombreuses réformes sont donc intervenues depuis dix ans, quasiment chaque année, mais faute d'une mobilisation coordonnée en amont de l'ensemble des politiques publiques, la réduction des écarts entre les quartiers prioritaires et les villes environnantes, affichée comme la priorité de la loi du 1er août 2003, n'a pas eu lieu.

Evolution des écarts entre les habitants des zones urbaines sensibles (ZUS) et hors ZUS

Indicateur	*Période*	*ZUS*	*Hors ZUS*
Taux de chômage des 15-59 ans	*2003*	*17,2 %*	*8,7 %*
	2010	*20,9 %*	*10,3 %*
Revenu fiscal moyen des ménages	*2002*	*10 769*	*Nd*
	2008[10]	*12 615*	*22 532*
Part des personnes vivant sous le seuil de pauvreté (954 € mensuels)	*2006*	*30,5 %*	*11,9 %*
	2009	*32,4 %*	*12,2 %*
Taux de réussite au brevet	*2004-2005*	*68,3 %*	*80,9 %*
	2009-2010	*74,1 %*	*85,1 %*

Source : Cour des comptes d'après les rapports de l'observatoire national des zones urbaines sensibles de 2004 à 2011

Le rapport sur la situation des quartiers défavorisés établi en octobre 2010 par l'observatoire national des zones urbaines sensibles, tout en constatant des évolutions favorables en matière de développement économique et de rénovation urbaine, fait un constat encore pessimiste : globalement, la pauvreté et le chômage demeurent dans les quartiers sensibles à des niveaux élevés, en particulier chez les jeunes actifs, sans amélioration réelle par rapport au reste du pays. De manière plus précise, le rapport constate que les progrès ne sont pas uniformes et que les inégalités persistent entre des villes bénéficiant pourtant de moyens identiques ainsi qu'à l'intérieur de ces villes.

[10] Par unité de consommation.

Ces constats sont confirmés dans le rapport publié en novembre 2011 : les écarts de ressources entre zones urbaines sensibles et quartiers ordinaires sont prononcés et, de façon générale, la pauvreté et la précarité demeurent.

L'évolution des zones urbaines sensibles depuis 2003

Les rapports de l'observatoire national des zones urbaines sensibles révèlent que les inégalités entre les quartiers sensibles et leurs unités urbaines de référence se sont globalement stabilisées depuis 2003, mais sans se réduire. En matière d'emploi, ces écarts se sont même à nouveau accrus.

Le rapport de 2011 note que le taux de chômage en zone urbaine sensible est deux fois plus élevé que dans les unités urbaines avoisinantes, cet écart étant « *le plus important enregistré depuis 2003* ».

Certes, une partie de l'absence d'amélioration de la situation des quartiers résulte de l'effet des mobilités géographiques qui n'est pas pris en compte : les habitants qui quittent ces territoires sont plus favorisés que la moyenne de ceux qui y résident, tandis que ceux qui viennent s'y installer présentent des difficultés plus marquées.

En 2011, l'observatoire national des zones urbaines sensibles constate ainsi que la dépendance aux prestations sociales reste plus forte en zone urbaine sensible qu'ailleurs, qu'en termes de réussite scolaire, les écarts à la moyenne ont tendance à augmenter dans les filières générales, et que si le sentiment d'insécurité recule, il reste toujours plus fréquent en zone urbaine sensible.

Chapitre II

Une politique insuffisamment pilotée

L'objectif de la politique de la ville fixé par l'exposé des motifs de la loi du 1er août 2003 est de « *remettre à niveau chacun des quartiers difficiles par des actions sur le cadre de vie et l'habitat et de permettre, à chacun de leurs habitants, un meilleur accès à la vie sociale et économique* ». La politique bénéficie aux quartiers urbains définis comme « sensibles » par la loi ou par des procédures contractuelles, qui sont considérés comme des territoires prioritaires.

Cependant, la mise en œuvre de cette loi s'est heurtée à l'incapacité à réformer la géographie prioritaire et à un pilotage défaillant de la politique de la ville.

I - Des zones d'intervention prioritaire de plus en plus nombreuses

A - Un enchevêtrement croissant des zonages

La politique de la ville se caractérise par une territorialisation de ses actions, qui se déploient dans des territoires prioritaires. Leur définition, ainsi que le relevait le rapport public de 2002, repose sur deux processus distincts :

- un zonage issu de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville qui distingue les zones urbaines sensibles (ZUS), les zones de redynamisation urbaines (ZRU) et les zones franches urbaines (ZFU)[11] ;
- des partenariats conclus localement entre l'Etat et les collectivités territoriales qui sont mis en œuvre sur des territoires ad hoc. Cette géographie s'est ainsi 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.

Le rapport public critiquait, en 2002, l'absence d'harmonisation des critères de définition des zonages issus des lois et des contrats. Cette harmonisation n'a toujours pas été opérée, ce qui affecte la lisibilité de la politique de la ville pour les acteurs de terrain.

La politique de la ville est ainsi aujourd'hui mise en œuvre dans 751 zones urbaines sensibles, au sein desquelles on décompte 416 zones de redynamisation urbaine, comprenant elles-mêmes 100 zones franches urbaines. A ces zones, s'ajoutent 2 493 quartiers ciblés par des contrats urbains de cohésion sociale, dont 70 % ne sont pas classés en zone urbaine sensible.

Une définition des quartiers beaucoup plus resserrée dans d'autres pays européens

En Allemagne, 392 quartiers participent au programme « ville sociale ». Leur besoin spécifique de développement est défini à partir d'observations socio-géographiques. Ces quartiers sont identifiés par les communes qui soumettent leur candidature aux Länder.

Aux Pays-Bas, la politique dite des quartiers vise 40 territoires en difficulté, dans dix-huit villes différentes ; des dispositifs spécifiques existent pour les quartiers prioritaires ne figurant pas au sein de cette liste.

En Grande-Bretagne, 39 quartiers ont été sélectionnés à partir d'un indice synthétique reposant sur le taux de chômage, la criminalité, l'échec scolaire, la santé, les problèmes environnementaux et le logement.

En Espagne, 17 quartiers sont considérés comme « vulnérables », sur la base de critères physiques, sociaux, économiques et politiques.

[11] Les zones franches urbaines sont des quartiers de plus de 10 000 habitants situés dans des zones sensibles ou défavorisées et définies à partir des critères suivants : taux de chômage, proportion de personnes sorties du système scolaire sans diplôme, proportion de jeunes, potentiel fiscal par habitant.

Le déploiement du programme national de rénovation urbaine et celui de la *dynamique Espoir banlieues* ont rendu la territorialisation de la politique de la ville encore plus complexe en créant de nouvelles zones d'intervention, se superposant aux zones déjà existantes.

En effet, si les zones urbaines sensibles constituent le périmètre d'intervention des projets de rénovation urbaine, l'agence nationale pour la rénovation urbaine peut également, par dérogation, intervenir sur d'autres territoires[12], en application des dispositions de l'article 6 de la loi du 1er août 2003. Dans ce cadre, la mise en œuvre de la rénovation urbaine distingue 215 quartiers très prioritaires, qui ne sont pas tous des zones urbaines sensibles[13]. Ces quartiers prioritaires sont ceux où s'applique la *dynamique Espoir banlieues* afin que l'effet des mesures bénéficiant aux habitants coïncide avec celui de la rénovation des quartiers.

Concrètement, la mise en œuvre de la « dynamique » s'est traduite par un enchevêtrement supplémentaire des zonages, les ministères ciblant en réalité leurs programmes d'actions selon leurs propres critères. Pour le volet emploi, 35 départements ont ainsi été retenus pour la mise en œuvre du contrat d'autonomie ; de même, pour le volet éducation, 30 sites d'excellence sont concernés.

L'extension de la géographie prioritaire de la politique de la ville paraît résulter à la fois d'une aggravation des difficultés économiques et sociales dans les quartiers sensibles et de l'incapacité des politiques mises en œuvre à y faire face, ainsi que d'une difficulté à encadrer les processus de négociation visant à définir les territoires.

B - La réforme de la géographie prioritaire repoussée jusqu'en 2014

A la suite de recommandations formulées par la Cour en 2007 dans son rapport sur la gestion des crédits d'intervention de l'Etat au titre de la politique de la ville, établi à la demande de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du Sénat[14], l'article 140 de la loi de finances pour 2008[15] a prévu

[12] Quartiers concernés par un grand projet de ville (GPV) ou une opération de rénovation urbaine (ORU).

[13] Les 215 quartiers prioritaires de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine regroupent 212 zones urbaines sensibles visées par les décrets n° 96-1156 et n° 96-1157 du 26 décembre 1996 et 3 quartiers de dérogation au titre de l'article 6 de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003.

[14] Rapport établi au titre de l'article 58-2 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

l'« *actualisation tous les cinq ans* » de la géographie prioritaire de la politique de la ville et imposé une première révision en 2009, mais celle-ci n'est jamais intervenue.

Le comité interministériel des villes du 20 janvier 2009 a décidé que cette révision serait précédée d'une large concertation sur les principes à retenir pour y procéder. En mars 2009, le secrétariat général du comité interministériel des villes a produit un livre vert pour la réforme de la géographie prioritaire et la contractualisation. Un rapport parlementaire a ensuite été demandé en avril 2009 au député Gérard Hamel (président de l'agence nationale pour la rénovation urbaine) et au sénateur Pierre André, leur confiant le soin de formuler un avis sur la réforme de la géographie prioritaire. Les deux parlementaires ont notamment proposé de maintenir les opérations engagées en matière de rénovation urbaine et, pour le reste, de concentrer l'effort sur un petit nombre de quartiers très défavorisés relevant de communes pauvres, laissant à celles qui sont les mieux nanties la charge de concevoir elles-mêmes leur action dans le cadre d'un plan d'ensemble défini par l'Etat.

Toutefois, alors que les indicateurs permettant de repérer de manière objective les quartiers les plus en difficulté étaient, comme le souligne le secrétariat général du comité interministériel des villes, disponibles et fiables, la réforme de la géographie prioritaire a été renvoyée par le gouvernement à 2014, après les prochaines échéances électorales nationales et municipales. De même, les zones franches urbaines, qui ont également fait l'objet d'un rapport parlementaire, ont été prorogées jusqu'à cette même date.

Ces reports ont gelé l'ensemble des réformes qui étaient envisagées, en particulier le renouvellement des contrats urbains de cohésion sociale, initialement prévu en 2012, et la révision de la dotation de solidarité urbaine.

Devenue désormais d'une très grande complexité, la géographie prioritaire de la politique de la ville doit impérativement être révisée en réduisant le nombre de zones prioritaires et en évitant les zonages infra-communaux qui s'enchevêtrent ou apparaissent trop restreints pour mettre en place de véritables projets de territoires.

[15] Article modifiant le premier alinéa du 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation.

C - Des contrats expérimentaux mis en œuvre sur des territoires aux contours flous

Dans l'attente de la réforme de la géographie prioritaire et alors même qu'aucun bilan des contrats urbains de cohésion sociale n'a été établi, une expérimentation a été engagée sur décision du comité interministériel des villes du 18 février 2011, dans 33 quartiers, pour lesquels de nouveaux contrats urbains de cohésion sociale sont en cours de négociation, certains ayant été signés dès décembre 2011. Cependant, les modalités de sélection des quartiers, « *choisis afin de garantir une bonne représentativité de l'ensemble des quartiers et des communes* » ne semblent pas clairement établies.

En Seine-Saint-Denis, où sept sites ont été désignés, les préfets de région et de département ont ainsi indiqué deux difficultés majeures pour permettre l'élaboration d'un contrat mieux articulé avec les besoins du quartier : d'une part, un périmètre d'expérimentation parfois trop restreint par rapport à celui du quartier en difficulté, comme à Sevran où l'avenant se concentre sur la zone urbaine sensible des Beaudottes, ignorant les autres secteurs du contrat urbain de cohésion sociale, d'autre part, des délais extrêmement serrés pour la préparation des avenants aux contrats actuels, même si par la suite ils ont été prolongés.

Cette expérimentation ne saurait donc se substituer à une réforme indispensable de plus grande ampleur.

II - Une organisation éclatée

Si la loi de 2003 fixe des objectifs ambitieux de rénovation du cadre de vie urbain et de réduction des écarts entre les quartiers sensibles et le reste du territoire, les modalités de pilotage de la politique de la ville, en particulier en termes de coordination et de partenariat, n'ont pas été adaptées pour garantir l'atteinte de ces objectifs.

En particulier, l'échelon communal a été privilégié par l'Etat et par l'agence nationale pour la rénovation urbaine dans les négociations. Les administrations centrales ont conservé un rôle prépondérant dans la définition des objectifs et dans la mise en œuvre des projets locaux. Les services déconcentrés, qui sont au cœur des dispositifs, n'ont pas pu jouer le rôle qui aurait dû leur revenir.

A - Une répartition des rôles encore imprécise entre les collectivités

1 - Une intercommunalité qui n'a toujours pas trouvé sa place

Trois catégories d'établissements publics de coopération intercommunale sont concernées par la mise en œuvre d'actions relevant de la politique de la ville : les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines. La compétence ville n'est toutefois obligatoire que pour les communautés d'agglomération, au titre de l'article L. 5216-5-I-4° du code général des collectivités territoriales[16] et pour les communautés urbaines (article L. 5215-20) autres que celles constituées obligatoirement au titre de la loi du 31 décembre 1966, qui peuvent cependant décider d'intégrer cette compétence.

De façon générale, l'intérêt communautaire établi sur la base de l'article L. 5216-5-I-4° du code général des collectivités territoriales fixe pour la politique de la ville un champ d'intervention très vaste.

La Cour et les chambres régionales des comptes ont toutefois constaté que l'implication des intercommunalités dans la politique de la ville est encore souvent théorique, voire source de complexité supplémentaire, et que la répartition des compétences prévue par les statuts des intercommunalités est rarement respectée. Cette situation résulte de la conjonction de contraintes diverses qui entravent la coopération nécessaire entre collectivités d'un même bassin de vie.

a) Le poids historique des « villes centres »

Il est difficile de dessaisir les villes centres de leurs moyens d'action en matière de politique de la ville en raison de leur poids, de leur rôle historique (Toulouse, Roubaix) et de la mise en place récente d'une intercommunalité intégrée.

Dans l'agglomération toulousaine, l'exercice et la répartition des compétences entre la communauté d'agglomération du Grand Toulouse (CAGT) et la commune de Toulouse ont souffert d'un certain nombre de faiblesses juridiques et d'incohérences liées aux conditions historiques de

[16] « I.-La communauté d'agglomération exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences suivantes : […] 4° En matière de politique de la ville dans la communauté : dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire ; dispositifs locaux, d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance.

développement de l'intercommunalité. Ainsi, l'action de la communauté urbaine au cours de la première moitié de la décennie 2000 ne semble résulter ni d'une volonté politique forte, ni d'une politique intercommunale structurée, mais davantage d'une évolution au gré du transfert de certains dispositifs des communes vers le Grand Toulouse (plan local pour l'insertion et l'emploi, implantation de grands sites économiques, aménagement du territoire, etc.) à partir desquels les services administratifs ont pris des initiatives. Il en est résulté un partage de compétences complexe, pas toujours explicite, qui a nui à la lisibilité, à l'efficacité et à la légitimité de l'action de la communauté urbaine jusqu'en 2008 ; à partir de cette date, la recherche d'une cohérence dans la définition et le pilotage des actions relevant de la politique de la ville est devenue un axe de développement des relations entre l'intercommunalité et les communes membres.

En dépit de la revendication de l'exercice de la compétence politique de la ville, l'intercommunalité gère fréquemment une coquille vide, l'essentiel des moyens humains restant gérés par la ville-centre.

En effet, la définition de l'intérêt communautaire est limité à quelques domaines précis : développement économique et emploi dans les quartiers, voiries et réseaux dans le cadre de la rénovation urbaine, ou encore appui au relogement des ménages dans le cadre du programme local de l'habitat. L'intercommunalité est signataire des projets, participe aux instances de pilotage et cofinance les actions précitées, mais c'est la commune qui perçoit la dotation de solidarité urbaine, et ne la délègue pas à l'établissement public de coopération intercommunale.

Ainsi, sans moyens d'ingénierie dédiés, la communauté d'agglomération du Boulonnais (Pas-de-Calais) agit dans une logique de subsidiarité et joue un rôle d'animation des dispositifs contractuels, le pilotage réel étant assuré par les communes. De fait, de nombreux contrats urbains de cohésion sociale pilotés en apparence par la structure d'agglomération concernent dans leur mise en œuvre exclusivement la commune centre, seule à compter des quartiers en zones urbaines sensibles.

Ce constat général ne doit pas masquer de bonnes pratiques, comme à Roubaix, où le niveau intercommunal a acquis une place prépondérante dans la mise en œuvre des services urbains, ou à Saint-Nazaire, où la communauté d'agglomération gère le contrat urbain de cohésion sociale et prend en charge l'essentiel des moyens humains et des actions.

b) Une répartition imprécise des compétences entre communes et intercommunalités

Il est assez fréquent que les communes et les intercommunalités interviennent concomitamment dans la politique de la ville et que leurs services soient regroupés. Ainsi, à Clichy-sous-Bois-Montfermeil, la communauté d'agglomération est impliquée dans les projets de rénovation urbaine, mais elle n'en est pas l'unique porteur puisque les deux communes ont signé les conventions et qu'elles sont très impliquées dans leur mise en œuvre.

A Amiens ou à Chalon-sur-Saône, où les services sont mutualisés entre la ville et la communauté d'agglomération, il est aujourd'hui difficile de distinguer les rôles respectifs des services en matière de politique de la ville en fonction des compétences des deux entités. A Draguignan, jusqu'en 2011, les actions mises en œuvre se répartissaient en projets dits « *structurants* » gérés au niveau communautaire et projets « *de proximité* » gérés au niveau communal, sans base juridique claire pour cette répartition.

Certaines agglomérations, comme Boulogne-sur-Mer, n'ont aucun poste dédié à la politique de la ville, ce qui amène de facto les communes membres à exercer cette compétence.

La Cour et les chambres régionales des comptes ont même relevé des situations dans lesquelles la politique de la ville, bien que relevant de la compétence communautaire, est mise en œuvre par une seule commune, désignée comme opératrice. C'est le cas dans l'agglomération « Agglopole-Provence » qui est essentiellement portée par la commune de Salon-de-Provence. La communauté d'agglomération a pourtant délibéré pour définir l'intérêt communautaire en matière de politique de la ville, mais celui-ci porte restrictivement sur une étude pour une maison de l'emploi, un programme local de l'habitat (PLH) et la création d'une éventuelle pépinière d'entreprises. Aucun agent de la communauté d'agglomération n'est affecté spécifiquement à la politique de la ville, même si les chargés de mission thématiques peuvent intervenir ponctuellement sur des projets. La compétence accordée par le législateur à la communauté d'agglomération n'est donc pas pleinement exercée.

S'agissant de la prévention de la délinquance, les communes ont parfois gardé la maîtrise de dispositifs entiers, avec des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance pour chaque commune et non des conseils intercommunaux. La thématique « sécurité », prérogative traditionnelle du maire, agent de l'Etat, n'est souvent exercée au niveau intercommunal que par défaut.

c) Le niveau communal, privilégié par l'Etat, notamment pour la rénovation urbaine

Un certain flou demeure puisque, sans tenir compte des compétences confiées par la loi aux intercommunalités, la priorité est souvent donnée aux maires, en termes de pilotage des actions et des politiques contractuelles. Il en est ainsi de la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine.

L'intérêt de situer la stratégie d'intervention d'un projet de rénovation urbaine à l'échelle intercommunale, pour faciliter la mobilisation du foncier, renforcer l'ingénierie et favoriser la diversification de l'habitat, a été mis en avant dès le lancement du programme, notamment dans un objectif de mixité sociale ; mais par la suite, aucune condition n'a été fixée pour la conception et la mise en œuvre des projets de rénovation urbaine.

De ce fait, l'échelon communal a été prééminent dans la mise en œuvre du programme, à certaines exceptions près, parmi lesquelles les agglomérations de Lyon et de Nancy, ainsi que la communauté d'agglomération de Plaine commune[17] et la communauté urbaine de Lille.

A Lille, la politique est largement pilotée au niveau stratégique par la communauté urbaine « Lille métropole », alors que celle-ci (relevant de la loi du 31 décembre 1966 et donc de l'article L. 5215-20-1 du code général des collectivités territoriales) n'a pas de compétence en matière de politique de la ville et n'a pas à ce jour envisagé de la prendre. Son implication financière et juridique, par le groupement d'intérêt public « Lille métropole renouvellement urbain » qui lui est rattaché, est primordiale, et résulte également de la mise en œuvre de ses compétences en matière d'habitat, de développement économique, de voirie et d'équipements d'intérêt communautaire.

Par ailleurs, et alors même que les enjeux de résorption des difficultés économiques et sociales des quartiers devraient être traités au niveau de l'agglomération, ce qui était déjà l'esprit des contrats d'agglomération en 1991 puis des contrats de ville (2000-2006), les dispositifs actuels privilégient l'action par commune et par quartier.

Ainsi, les dispositifs contractuels sont centrés sur la rénovation d'un ou plusieurs quartiers et sur un développement économique sectorisé dans les zones franches urbaines.

[17] Plaine commune rassemble les villes d'Aubervilliers, Epinay-sur-Seine, Ile-Saint-Denis, Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Denis, Stains et Villetaneuse.

Les contrats urbains de cohésion sociale sont essentiellement communaux, ce qui n'aide pas à faire émerger une réelle gestion intercommunale des problèmes urbains et explique la faiblesse de leur volet « emploi, insertion et développement économique ». Celui-ci est rarement relié à l'action des intercommunalités qui s'effectue notamment au travers des plans locaux pour l'insertion et l'emploi.

2 - Une organisation locale disparate de la politique de la ville

L'analyse des moyens humains spécifiquement dédiés à la politique de la ville dans les collectivités contrôlées par les chambres régionales des comptes confirme une grande disparité d'organisation.

Les plus grandes villes (Toulouse, Roubaix, Amiens, Le Havre, Metz) concernées par la politique de la ville depuis 30 ans, disposent d'équipes étoffées, de spécialistes de l'ingénierie urbaine et sociale, coordonnés par un ou plusieurs chefs de projets, le plus souvent rattachés au directeur général des services ou à l'un de ses adjoints, en raison du caractère transversal de leur intervention. L'effectif chargé spécifiquement de la politique de la ville est parfois très important : 54 personnes au Havre dont la majorité est disséminée dans les services, 25 équivalents temps plein (ETP) à Roubaix, tous rattachés en revanche aux deux directions chargées de la politique de la ville.

Dans les villes de taille inférieure, il n'existe pas de modèle administratif et technique type pour la gestion locale de la politique de la ville.

Dans les villes moyennes[18], la politique de la ville ne dispose parfois d'aucun moyen humain spécifique (Forbach), d'un seul agent qualifié de « chef de projet » (Sarreguemines, Saint-Ouen)[19] ou de quelques chargés de mission (Montigny-lès-Metz).

Une petite ville comme Caudry (Nord), 14 000 habitants, sans antécédents en matière de politique de la ville, a mis en place une équipe cohérente comprenant une directrice de la cohésion sociale assistée de deux chargés de mission, l'un pour le suivi du contrat urbain de cohésion sociale et l'autre pour le suivi du programme de réussite éducative. Au Portel (Pas-de-Calais), l'effectif de 3 équivalents temps plein (ETP) et de 19 personnes travaillant à temps partiel pour la politique de la ville est important, rapporté à une population d'environ 10 000 habitants. A Migennes (Yonne), commune de 7 360 habitants, bien que le service

[18] 20 000 à 200 000 habitants.
[19] La commune indique qu'elle a adapté la structure de gestion du CUCS au montant fixé par l'Etat (47 600 €).

chargé de la politique de la ville soit directement rattaché au maire et entretienne des liens étroits notamment avec les associations, la conciliation des objectifs contractualisés avec les priorités stratégiques de chaque acteur reste à renforcer.

3 - Des régions et des départements inégalement impliqués

Les régions et les départements interviennent dans les projets de rénovation urbaine et dans les contrats urbains de cohésion sociale pour financer les actions qui relèvent de leurs compétences respectives (insertion, action médico-sociale et collèges pour les départements, lycées et infrastructures pour les régions), mais l'Etat ne les a pas systématiquement invités dans la négociation contractuelle, contrairement à la période précédente.

Sur les vingt-deux régions métropolitaines, neuf ont signé des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), mais pas toujours sur tous les contrats de leur ressort (ainsi, la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur a signé trente-six des quarante-sept CUCS) et cinquante-sept départements sur quatre-vingt-quinze ont été signataires de contrats.

En outre, l'agence nationale pour la rénovation urbaine a, dès 2005, recherché des financements complémentaires en direction de ces collectivités, notamment pour assurer le financement des opérations situées dans les quartiers de priorité 2, l'Etat centrant ses efforts sur les quartiers de priorité 1.

Dans ce cadre, l'agence nationale pour la rénovation urbaine a signé des conventions avec treize régions[20] et huit départements[21] dont les participations ont été majorées. Cependant, comme l'illustre le tableau suivant, le niveau d'implication des régions et départements dans ces conventions reste hétérogène selon les territoires.

[20] Aquitaine, Auvergne, Basse et Haute-Normandie, Bourgogne, Bretagne, Centre, Ile-de-France, Limousin, Nord-Pas-de-Calais, Pays de Loire, Poitou-Charentes, Rhône-Alpes.
[21] Alpes-Maritimes, Ardennes, Eure, Hauts-de-Seine, Oise, Rhône, Seine-Maritime, Val-de-Marne.

Participations des différents acteurs au financement des projets de rénovation urbaine (PRU)

	Moyenne nationale 2011	PRU Clichy-Montfermeil	PRU Le Havre sud	PRU Roubaix	PRU Toulouse
Ville et EPCI	*13,2 %*	*4 %*	*15 %*	*11 %*	*24 %*
Département	*4,1 %*	*1 %*	*7 %*	*0,4 %*	*5 %*
Région	*5,8 %*	*7 %*	*4 %*	*5 %*	*2 %*
Bailleurs	*42,6 %*	*43 %*	*63 %*	*45 %*	*44 %*
ANRU	*26,4 %*	*36 %*	*9 %*	*29 %*	*21 %*
Autres	*7,9 %*	*9 %*	*2 %*	*9,6 %*	*4 %*

Source : Secrétariat général du comité interministériel des villes et Cour des comptes

L'article 4 de la loi de 2003 prévoit qu'un débat obligatoire est organisé chaque année par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale compétents, comprenant une ou plusieurs zones urbaines sensibles.

Néanmoins, leur degré d'implication est si divers dans les procédures mises en œuvre que cette obligation ne semble pas avoir été respectée par les collectivités contrôlées.

B - Une gouvernance nationale sans coordination forte

1 - Un accroissement du nombre des intervenants sans renforcement du pilotage interministériel

a) L'apparition de nouveaux acteurs

En 2002, la Cour soulignait le caractère interministériel et partenarial de la politique de la ville. La politique de la ville était alors définie au niveau national par la délégation interministérielle à la ville (DIV), sous l'autorité du comité interministériel des villes (CIV), créé en 1984 et constitué des ministres concernés par la politique de la ville, et sur consultation du conseil national des villes (CNV) créé en 1988 et composé d'élus et de représentants des associations et des partenaires sociaux. La politique de la ville était mise en œuvre par les services

déconcentrés de l'Etat, sous l'autorité des préfets et, dans les 31 départements les plus urbanisés, avec l'appui des sous-préfets ville, en partenariat avec les collectivités territoriales.

En plaçant la restructuration urbaine au cœur de ses objectifs, la loi de 2003 a introduit un nouvel acteur majeur de la politique de la ville : l'agence nationale pour la rénovation urbaine, à qui elle confie un rôle étendu à la sphère sociale et économique.

La loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances crée, trois ans plus tard, un autre opérateur de la politique de la ville, l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, pour, entre autres missions, gérer les crédits d'intervention de la politique de la ville, mission antérieurement assurée directement par la délégation interministérielle à la ville.

La tutelle des deux agences chargées des missions opérationnelles est confiée à la délégation interministérielle à la ville, dont le rôle de pilotage de la politique de la ville a été affirmé. Pour assumer ce rôle, la délégation a été supprimée et remplacée en 2009 par un secrétariat général du comité interministériel des villes[22].

Au niveau déconcentré, les préfets sont les délégués territoriaux de l'ANRU et de l'Acsé, ainsi que l'a réaffirmé le décret du 18 avril 2012, mais la gestion est restée, dans les faits, très centralisée par les agences.

D'autres intervenants apparaissent par ailleurs dans les départements : le 1er février 2006, six préfets délégués à l'égalité des chances sont nommés dans les départements les plus concernés par les problématiques urbaines, remplaçant les sous-préfets ville : Bouches-du-Rhône, Nord, Rhône, Essonne, Seine-Saint-Denis, Val-d'Oise.

b) Un pilotage interministériel qui peine à s'affirmer

La politique de la ville, dans sa conception comme dans sa mise en œuvre, repose désormais sur l'implication de l'ensemble des ministères et services administratifs, de l'Etat et des collectivités territoriales ainsi que sur les agences.

Cette action conjointe suppose un pilotage transversal fort, aux niveaux politique, administratif et sur le terrain. Or celui-ci semble globalement insuffisant pour garantir la cohérence de l'effort engagé en faveur des quartiers.

[22] Décret n° 2009-539 du 14 mai 2009.

Si la Cour constatait en 2002 une instabilité du statut de ministre chargé de la politique de la ville, cette situation a peu évolué depuis lors, en dépit de la création d'un ministère de la ville en 2010. De nombreux changements de personnes et de rattachement ministériel (solidarité, logement, emploi et ville) ont en effet affecté la fonction. Depuis 2002, onze ministres ont successivement occupé ce poste.

Par ailleurs, le comité interministériel des villes (CIV), qui est pourtant l'organe décisionnel de la politique de la ville, n'a siégé qu'à quatre reprises depuis 2001[23], malgré l'engagement répété de le réunir fréquemment, voire « *tous les six mois* ». Sa capacité à imposer des décisions apparaît au final limitée. Ainsi, sur les 61 mesures prises lors de la dernière réunion du comité interministériel à la ville, le 18 février 2011, seules 32 sont actuellement en cours de mise en œuvre par les ministères, cinq d'entre elles restant suspendues à des arbitrages à rendre sur des difficultés repérées et non levées.

Au plan administratif, la transformation de l'ancienne délégation interministérielle à la ville en un secrétariat général du comité interministériel des villes, placé « *auprès du Premier ministre* » représente un progrès. Les missions du secrétariat général du comité interministériel des villes (SG CIV) sont en effet recentrées sur des fonctions de pilotage, mais dans la pratique, cette avancée rencontre des obstacles. Le secrétariat général est en effet rattaché pour sa gestion au seul « *ministère chargé de la politique de la ville* », ce qui, compte tenu des changements fréquents de rattachement ministériel de la politique de la ville, affaiblit sa position.

Enfin, l'exercice de la tutelle et le partage des tâches entre le secrétariat général et les deux principales agences de la politique de la ville, l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances et l'agence nationale pour la rénovation urbaine, restent à renforcer et à clarifier. Des contrats d'objectifs et de performance n'ont été signés que quatre à cinq ans après la création de ces agences (en 2010 pour l'Acsé et même en 2011 pour l'ANRU) et aucune lettre de mission n'a été adressée au

[23] Le 9 mars 2006, pour annoncer les nouveaux contrats urbains de cohésion sociale, la création de l'Acsé et la nomination de six préfets délégués à l'égalité des chances ; le 20 juin 2008, pour lancer la dynamique « espoir banlieues » ; le 20 janvier 2009, pour établir un premier bilan de la « mobilisation de l'ensemble du gouvernement » ; le 18 février 2011, pour définir les orientations du nouveau gouvernement et annoncer le lancement d'une réflexion sur un nouvel acte du programme national de rénovation urbaine.

directeur général de l' agence nationale pour la rénovation urbaine. Faute d'une définition claire des objectifs assignés aux agences par les administrations de tutelle, le secrétariat général du comité interministériel des villes intervient parfois en doublon des agences : il suit ainsi encore directement la mise en œuvre de certains dispositifs relevant désormais de l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances et l'agence nationale pour la rénovation urbaine, comme les écoles de la deuxième chance, les cordées de la réussite ou les ateliers santé-ville.

Parallèlement, le rôle du conseil national des villes, l'instance de concertation qui incarne la dimension partenariale de la politique de la ville à travers la représentation des élus locaux, n'a pas été significativement renforcé, même si l'articulation de ses missions avec le comité interministériel des villes et le secrétariat général du comité interministériel des villes a été clarifiée par les dispositions du décret du 14 mai 2009 relatif aux instances chargées de la politique de la ville. Le conseil national des villes réalise en effet de nombreuses études et présente des avis, dont l'utilisation dans la définition des orientations nationales de la politique de la ville demeure trop limitée.

2 - Des services déconcentrés dans l'incapacité de jouer leur rôle d'animation

a) L'impact de la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat

Depuis la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (Réate), le positionnement de la politique de la ville dans l'organisation des services est laissé à l'appréciation des préfets de département[24]. Ceux-ci ont choisi, dans la majorité des cas, d'intégrer les agents des missions ville, autrefois en préfecture, dans les nouvelles directions départementales de la cohésion sociale (DDCS). Or, ces directions n'ont pas la capacité de jouer un rôle d'animation auprès des autres services déconcentrés, en particulier dans le champ du logement et de l'emploi.

D'ailleurs, dans le cadre de l'expérimentation des avenants aux contrats urbains de cohésion sociale, il apparaît que les directions départementales sont restées, à deux exceptions près, des acteurs mineurs[25]. Dès lors, l'efficacité de la coordination interministérielle au niveau local repose essentiellement sur l'autorité et les capacités d'animation des préfets délégués à l'égalité des chances et des sous-préfets ville. Celles-ci sont cependant à la fois affaiblies par une durée de

[24] Circulaire du Premier ministre du 31 décembre 2008.
[25] Bilan établi en mars 2012 pour la réunion du comité de suivi national de l'expérimentation.

maintien en poste très courte (18 mois en moyenne) et par l'absence de formation spécifique aux problématiques de la politique de la ville. Le recrutement et la formation de ces responsables doivent en conséquence faire l'objet d'une attention toute particulière.

Il serait souhaitable que le secrétariat général du comité interministériel des villes (SG CIV) soit renforcé dans son rôle de chef de file de l'animation de l'ensemble des acteurs locaux de l'Etat en matière de politique de la ville et structure un véritable parcours de formation pour les préfets délégués et les sous-préfets ville nouvellement nommés, en cohérence avec les formations spécifiques délivrées par l'Acsé ou l'ANRU. De même, le secrétariat général devrait davantage orienter l'organisation du travail interministériel local mené par les préfets délégués et les sous-préfets ville avec les services déconcentrés.

De façon générale, la réforme de l'administration territoriale de l'Etat en 2009 n'a pas eu, sur les zones urbaines, tous les effets positifs escomptés.

En effet, censée entraîner une clarification des responsabilités entre les échelons régionaux et départementaux, la réforme, en donnant la priorité à l'échelon régional, a entraîné dans les faits une baisse des effectifs de l'Etat disponibles au niveau du département, qui demeure le niveau d'intervention de la politique de la ville, au plus près des quartiers. Les agents disponibles pour participer aux réunions régulières organisées par les préfets et sous-préfets sont donc moins nombreux et s'impliquent plus difficilement dans le tour de table interministériel mis en place pour suivre les contrats urbains de cohésion sociale.

En Seine-Saint-Denis, par exemple, des conférences communales sont organisées depuis 2010 par la direction départementale de la cohésion sociale pour partager, entre services de l'Etat, un diagnostic commun sur son intervention et sur la qualité du partenariat établi avec les villes, et forger des propositions de priorités pour l'avenir. Faute de disponibilité, certains services chargés du logement, de la sécurité et les agences régionales de santé n'y participent pas. Leur présence renforcerait pourtant la cohérence du dispositif.

De façon générale, la nouvelle organisation n'a pas encore fait ses preuves. Il pourrait apparaître plus efficace, sous réserve des résultats des évaluations en cours, de regrouper tous les effectifs dédiés à la politique de la ville et de les placer directement auprès des préfets.

b) Une heureuse innovation : les délégués du préfet mis en place dans le cadre de la « dynamique Espoir banlieues »

La *dynamique Espoir banlieues*

Lancée officiellement en février 2008 par le Président de la République et traduite dans les décisions du comité interministériel des villes du 20 juin 2008, la *dynamique Espoir* banlieues affiche une ambition forte de mobilisation des politiques ministérielles dans les quartiers pour réduire les inégalités économiques et sociales existant entre ces derniers et l'ensemble du territoire. Elle instaure notamment à cet effet de nouveaux intervenants dans les quartiers, les délégués du préfet.

L'emploi, le désenclavement, l'éducation et la sécurité sont par ailleurs identifiés comme les champs prioritaires de l'action du gouvernement et donnent lieu à des plans ministériels inscrits dans la durée.

La *dynamique Espoir banlieues* a prévu la mise en place de 350 délégués du préfet, remplaçant les délégués de l'Etat. Ces derniers avaient été généralisés sur l'ensemble des territoires en contrat de ville, par décision du comité interministériel des villes du 14 décembre 1999, mais le dispositif présentait un bilan contrasté. Ces délégués n'étaient en effet pas disponibles à temps plein et leur intervention n'était pas toujours concentrée sur les secteurs qui en avaient le plus besoin.

Les délégués du préfet sont aujourd'hui présents dans 85 départements, en métropole et en outre-mer, et pour les deux tiers dans les quatre régions comportant les plus grandes agglomérations et les plus fortes concentrations de quartiers en difficulté (Nord-Pas-de-Calais, Ile-de-France, Rhône-Alpes, et Provence-Alpes-Côte-d'Azur).

Les premières analyses montrent que le dispositif apporte une réelle valeur ajoutée par rapport à la situation antérieure et qu'il est bien accueilli sur le terrain. La diversité des origines professionnelles des délégués représente un atout en renouvelant le regard porté sur les problématiques et les actions menées.

Les délégués du préfet, dédiés entièrement à leur fonction et intégrés dans les équipes préfectorales, renforcent la présence de l'Etat dans les quartiers et assurent une amélioration de la circulation des informations et une attention plus forte portée à l'évaluation des actions sur le terrain. Ils contribuent également à réaffirmer le point de vue de l'Etat à l'occasion notamment de la programmation annuelle des contrats urbains de cohésion sociale. Ils ont un rôle d'explication de ses orientations et, parfois, d'appui méthodologique aux opérateurs. Ainsi, ils

concourent à améliorer la cohérence des interventions publiques et apportent leur soutien au tissu associatif.

La place des délégués du préfet au sein des services déconcentrés de l'Etat n'était, lors du lancement du dispositif, pas clairement établie. Elle nécessite aujourd'hui une meilleure formalisation afin d'éviter soit aux délégués d'outrepasser leur rôle, soit a contrario aux services de se priver d'un relais précieux sur le terrain. Une circulaire du 14 mars 2012 a ainsi précisé le cadre d'exercice des délégués du préfet, notamment leurs relations avec les services déconcentrés.

C - Des partenariats affaiblis

1 - Un relâchement des liens entre l'Etat et les collectivités territoriales

Alors que la politique de la ville se caractérise par sa dimension partenariale, associant Etat et collectivités territoriales, le lien unissant ces différents acteurs s'est en pratique, dans certains cas, distendu.

a) La redéfinition des partenariats dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale

La signature en 2006 des contrats urbains de cohésion sociale a donné lieu à la redéfinition des zones ciblées par les dispositifs de la politique de la ville qui ont parfois bouleversé les partenariats locaux existants. Par exemple, le contrat urbain de cohésion sociale conclu par les quatre communes de la communauté d'agglomération du Boulonnais (Boulogne-sur-Mer, Saint-Martin-Boulogne, Outreau et Le Portel) concerne six quartiers au lieu de quinze dans l'ancien dispositif du contrat de ville. Cette modification de la cartographie a provoqué le retrait du département et de la région, cette dernière ayant développé parallèlement son propre dispositif d'appels à projets.

De façon générale, les régions et les départements ne se sont pas associés aux contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) alors qu'ils étaient les partenaires des contrats de ville. En Haute-Garonne, le département a mis en avant une dégradation progressive du pilotage partenarial de la politique de la ville : il a mis en place en juin 2007 un dispositif propre appelé « le plan départemental d'action en faveur des quartiers urbains » qui permet d'identifier les moyens de droit commun du département mobilisés dans les quartiers (plus de 26 M€ en 2009). En Saône-et-Loire, le département a suspendu ses aides en faveur de la

politique de la ville en évoquant l'accroissement des dépenses sociales obligatoires.

b) La définition exclusivement nationale de la dynamique Espoir banlieues

Les collectivités territoriales n'ont pas été associées à la mise en œuvre de la *dynamique Espoir banlieues* lancée au niveau national en 2008. Cette nouvelle impulsion donnée à la politique de la ville ne s'est notamment pas articulée avec la mise en œuvre des contrats urbains de cohésion sociale dont les domaines d'action recoupent pourtant ceux de la *dynamique Espoir banlieues*. D'ailleurs, les 215 territoires ciblés par la *dynamique Espoir* banlieues ne correspondent pas systématiquement à ceux des contrats urbains de cohésion sociale. La commune du Portel, par exemple, dans le Pas-de-Calais, pourtant marquée par de forts contrastes socio-économiques qui la placent, au sein de l'agglomération boulonnaise, comme présentant des « *indicateurs parmi les plus alarmants* », n'est pas intégrée dans le dispositif, pas plus que celle de Denain.

Localement, la circulaire du 26 juin 2008, cosignée par la ministre du logement et de la ville et par la secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville, prévoit que seuls les préfets de région et de département sont chargés de décliner la *dynamique Espoir banlieues*. A Salon-de-Provence, celle-ci n'a de fait pas été relayée par l'Etat en direction des élus. Au final, la visibilité de la dynamique et sa déclinaison technique au niveau de cette commune ont été faibles et n'ont que très peu permis de réajuster les interventions locales. A ce titre, seule une subvention pour un projet innovant en matière d'emploi a pu être sollicitée et obtenue, mais sans implication de l'équipe projet locale chargée du contrat urbain de cohésion sociale. Cette absence de concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales a pu aussi fragiliser la démarche d'évaluation des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS). Dans le Boulonnais, l'annonce du lancement de la *dynamique Espoir banlieues*, sans attendre l'évaluation prévue à mi-parcours du contrat urbain de cohésion sociale existant, a eu pour conséquence de mettre fin à l'ensemble du dispositif évaluatif.

L'affaiblissement de la présence de l'Etat dans certains territoires pèse également sur la dimension partenariale de la politique de la ville. A Salon-de-Provence, au moment de la mise en place de la *dynamique Espoir banlieues*, le délégué de l'Etat en fonction n'a pas été remplacé par un délégué du préfet, de sorte qu'il n'existe plus aujourd'hui d'interface permanente entre la ville et les services de l'Etat. Cette situation réduit les possibilités de co-pilotage technique, les intentions de

l'Etat n'étant plus relayées vers le niveau local et le projet local n'étant plus expliqué et soutenu au niveau préfectoral.

2 - Des groupements d'intérêt public sans plus-value réelle

a) Des instances qui se sont diversifiées

Les groupements d'intérêt public (GIP) compétents en matière de développement social urbain ont été institués par la loi du 6 février 1992 pour réunir les acteurs de terrain, de l'Etat et des collectivités territoriales, puis leur mode de fonctionnement a été progressivement remanié par leurs membres, sans que des règles aient été préalablement établies.

Certains groupements ont été confirmés comme structures de pilotage de contrats de ville et de grands projets de ville, d'autres transformés en simples mandataires des projets de rénovation urbaine ou des contrats urbains de cohésion sociale. Cinq « centres de ressources » pour les animateurs de la politique de la ville ont par ailleurs été créés.

Enfin, dans certains contrats de ville, ont été mis en place des groupements d'intérêt public mutualisateurs entre les différents financeurs du contrat (Etat, Acsé, collectivités, etc.), le principe étant que chaque financeur verse sa contribution au groupement d'intérêt public et que ses instances, dans lesquelles les différents financeurs sont représentés, décident globalement des financements, ce qui aurait pu favoriser la coordination du pilotage.

b) Des évolutions non encadrées

La diversité de ces instances s'est donc fortement accrue. Cependant, en l'absence de cadre fixant les règles générales applicables aux différentes catégories de groupements et de référence systématique à ce cas particulier des groupements d'intérêt public dans les nombreux codes et lois, ces évolutions n'ont pas été encadrées et les groupements d'intérêt public qui sont des auxiliaires technico-politiques de la ville, connaissent aujourd'hui des destins très divers.

Ainsi, le groupement d'intérêt public « grand projet de ville » de Rouen, conçu à l'origine par l'ensemble des partenaires (Etat, ville de Rouen, Région et département), comme un groupement d'intérêt public « mutualisateur » chargé notamment de la mise en œuvre des projets de renouvellement urbain et de leur accompagnement social, a connu de sérieux dysfonctionnements au démarrage du projet de rénovation urbaine qui ont mis fin à la mutualisation des financements, réduisant l'implication du groupement d'intérêt public à un rôle de coordination des

différents intervenants. A partir de 2008, dans un souci de cohérence, toutes les missions ont été réintégrées au sein des services de la commune de Rouen, mais le groupement d'intérêt public a néanmoins été confirmé dans son rôle d'accompagnement social et humain. Sa direction ayant rejoint les services municipaux en 2010, la question se pose désormais de maintenir une structure qui ne jouit plus que d'une autonomie relative mais risque de complexifier les circuits de décision.

La situation ne paraît pas meilleure lorsque les groupements d'intérêt public ont été désignés comme les instances de pilotage des contrats urbains de cohésion sociale. Le groupement d'intérêt public du contrat de ville/grand projet de ville de Grigny-Viry-Châtillon n'assurait pas au moment du contrôle de la Cour le pilotage général du contrat urbain de cohésion sociale, mais une partie seulement des projets qu'il recouvre (la réussite éducative, la gestion des activités de la maison de l'innovation pédagogique et de l'orientation professionnelle, un atelier santé ville et l'accompagnement de la rénovation urbaine). Ainsi, la programmation des crédits de la politique de la ville n'était pas gérée par lui.

En ce qui concerne le groupement d'intérêt public « Lille métropole renouvellement urbain » qui a pour objet depuis 2005, l'élaboration et la mise en œuvre du projet concerté de développement social, urbain et économique dans l'arrondissement de Lille, la situation est plus claire puisqu'il est à la fois chargé de la rénovation urbaine et de la coordination des contrats urbains de cohésion sociale. Toutefois, le contrôle a montré qu'il n'était pas à même de conduire la mission globale d'animation des contrats urbains de cohésion sociale qui lui avait été confiée et qu'il assurait en réalité une tâche de coordination (qualifiée de « greffe »), consistant à centraliser l'ensemble des demandes annuelles de subventions au titre des contrats et à être l'interface unique des services préfectoraux dans la conduite de leur instruction.

Les mêmes incertitudes pesaient sur les groupements d'intérêt public centres de ressources, comme la Cour a pu le constater à propos du groupement d'intérêt public « ressources et territoires ». Les compétences de ce groupement, initialement dédié à la politique de la ville ont été étendues à la mise en œuvre des politiques publiques de cohésion sociale territoriale dans la région Midi-Pyrénées, non seulement dans les champs de la politique de la ville, mais également dans ceux de l'intégration et de la lutte contre les discriminations, de la prévention de la délinquance et de la lutte contre l'illettrisme. Cette évolution très large était considérée comme préjudiciable au maintien d'une compétence dans le domaine de la ville qui est pourtant à l'origine de la création du groupement d'intérêt public. Depuis 2011 et en application du cadre de référence national

élaboré par le secrétariat général du comité interministériel des villes, un recentrage sur la politique de la ville a été réalisé.

Les groupements étaient initialement chargés du développement social urbain, mais leurs missions ont évolué et elles n'ont pas été encadrées ni coordonnées. Leurs modalités de fonctionnement appellent désormais un bilan objectif. Si leur mission était confirmée dans le domaine de la politique de la ville, une mise en cohérence s'imposerait.

III - La mesure encore défaillante des résultats de la politique de la ville

L'impact de la politique de la ville reste difficile à évaluer, même si des efforts significatifs ont été accomplis pour établir une plus juste mesure de la réduction des écarts constatés entre les quartiers sensibles et le reste du territoire.

A - Des évaluations décevantes

L'appréciation des effets que peuvent avoir les dispositifs mis en œuvre dans le cadre de la politique de la ville sur les conditions de vie des habitants des quartiers ne serait possible que grâce à la réalisation d'une évaluation globale et organisée. Or cette démarche évaluative est le plus souvent défaillante dans les dispositifs et mesures de la politique de la ville.

1 - Une obligation d'évaluation pourtant reconnue par tous les acteurs

Pour l'Etat, l'évaluation est inséparable de la politique de la ville. La circulaire du 31 décembre 1998 qui a institué les contrats de ville la prescrivait d'emblée. La mise en place du contrat urbain de cohésion sociale n'y déroge pas[26]. Elle se fonde sur une méthode rappelée par l'ensemble des circulaires relatives aux différentes contractualisations. Les objectifs doivent être précis, lisibles, mesurables et des indicateurs doivent être établis et cohérents avec l'objectif à atteindre. L'approche doit être globale pour donner une cohérence à l'évaluation, qui ne peut donc pas « *se résumer à une addition d'évaluations thématiques* ». Enfin,

[26] Circulaire du 24 mai 2006 et circulaire du 15 septembre 2006. Circulaire du 1er février 2007 relative à la signature des contrats urbains de cohésion sociale.

elle doit être partenariale dans sa phase d'élaboration afin de définir une réponse commune.

Les autres acteurs, que sont les élus locaux et les associations ont confirmé cette obligation, notamment avec la mise en œuvre de la « *déclaration d'Amiens en clôture des assises nationales de la politique de la ville* », réunies les 7 et 8 novembre 2011, pour lesquelles l'évaluation apparaît « *comme une absolue nécessité* ».

2 - Des contrats urbains de cohésion sociale sans objectifs et indicateurs précis

Les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) n'ont pas été systématiquement dotés dès leur élaboration d'objectifs répondant à la définition précédemment mentionnée, compromettant ensuite les possibilités d'évaluation.

Les délais très serrés dans lesquels ils ont été conclus expliquent notamment ce constat. Les circulaires du 24 mai 2006 et du 15 septembre 2006 prévoient une évaluation des contrats urbains de cohésion sociale à échéance de trois ans, la seconde insistant sur le fait que ces contrats doivent intégrer la préoccupation évaluative dès leur phase d'élaboration. Pour autant, dans ces contrats, l'évaluation apparaît davantage comme une pétition de principe ou un respect formel des circulaires et quand elle est bien mentionnée, elle est peu articulée autour d'indicateurs pertinents et documentés. Le contrat d'Amiens métropole, par exemple, comporte des indicateurs de contexte, de suivi et d'évaluation, mais ni la méthodologie pour remplir ces indicateurs, ni les valeurs de référence ne sont précisées. De même, à Caudry, dans la région Nord-Pas-de- Calais, le contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) ne comporte pas d'indicateurs précis, autres que ceux relatifs au nombre d'habitants des quartiers concernés.

Les intercommunalités qui agissent au bénéfice des populations des quartiers de la politique de la ville ne sont pas exemptes non plus de critiques. Ainsi à Caudry, la communauté de communes, au titre de sa compétence en matière de « *recensement et politique de lutte contre l'habitat insalubre et les logements indignes* » ou en matière de développement économique d'insertion et d'emploi soutient financièrement assez fortement des organismes chargés de la mise en œuvre d'actions relevant de la politique de la ville dans la ville-centre sans leur donner d'objectifs et sans chercher à vérifier les résultats de son action sur son territoire.

En cours de mise en œuvre des contrats urbains de cohésion sociale, les démarches évaluatives tardent également à se mettre en place.

L'enquête sur le pilotage de la politique de la ville dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale réalisée par l'ONZUS, dont le but était de faire le point sur l'état d'avancement des démarches d'évaluation locale, indique ainsi qu' « *environ 97 % des CUCS réalisent une évaluation, mais plus souvent ponctuelle (en 2009), qu'en continu….et que les principales difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de l'évaluation sont l'indisponibilité des données et la complexité technique de la démarche* ».

Ainsi, à Chalon-sur-Saône, ni la ville de Chalon ni la communauté d'agglomération ne se sont dotées jusqu'à présent d'un dispositif de suivi des quartiers entrant dans le champ de la politique de la ville. De même, à Amiens métropole, alors que les associations portent 80 % des actions du contrat urbain de cohésion sociale, aucun indicateur d'évaluation n'est défini dans les conventions conclues avec les associations et au final, les indicateurs de suivi du contrat urbain de cohésion sociale ne sont ni renseignés ni diffusés. A Roubaix, la ville dispose d'un service spécifiquement chargé de l'évaluation mais ne s'appuie pas sur le référentiel d'évaluation intégré dans le contrat urbain de cohésion sociale.

La communauté d'agglomération du Boulonnais pourrait constituer un contre-exemple, puisqu'elle a développé des outils de suivi des subventions affectées au contrat urbain de cohésion sociale. Un observatoire social et territorial du Boulonnais, créé en 2002 dans le sillage du grand projet ville de Boulogne-sur-Mer, contribue en outre à cet exercice via, notamment, l'élaboration du référentiel d'évaluation du contrat. Toutefois, le périmètre d'évaluation n'englobe pas l'ensemble des dispositifs concourant à la réalisation de ses objectifs. Enfin, les indicateurs présentés ne permettent pas de mesurer l'évolution des inégalités entre les quartiers

3 - L'absence de suivi en continu de la *dynamique Espoir banlieues*

La *dynamique Espoir banlieues* devait faire l'objet d'une évaluation en continu, ainsi que le prévoient deux circulaires invitant les préfets à réaliser un suivi précis de l'ensemble des mesures, à travers un tableau de bord permettant de connaître régulièrement la déclinaison locale des mesures initiées au niveau national[27]. Ces consignes ont trouvé une application variable.

[27] Circulaire du 26 juin 2008 cosignée par la ministre du logement et de la ville et par la secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville ; circulaire de la délégation interministérielle à la ville du 27 novembre 2008.

Ainsi, en Seine-Saint-Denis, un tableau de bord a bien été élaboré mais son suivi a rapidement été abandonné. Le fait que la mise en œuvre des mesures relève de diverses administrations (préfecture, éducation nationale, culture, etc.) serait, selon le préfet, un élément d'explication de cet abandon.

Les difficultés rencontrées par les équipes chargées de la politique de la ville, sous l'autorité du préfet, pour centraliser les informations en provenance d'autres administrations rejoignent celles relevées par la Cour au niveau national. Ainsi, si le système d'information géographique dédié à la ville permet de recenser et de diffuser des statistiques et des informations quartier par quartier, les administrations qui sont sollicitées pour l'alimenter ne fournissent qu'à des degrés divers les informations demandées et, faute de moyens adaptés, ses mises à jour sont tardives.

A titre d'exemple, au ministère de l'éducation nationale, outre le fait qu'inspections et rectorats ne partagent pas les informations concernant les élèves ou les tests, les données sont établies par établissement et non par domicile des élèves. Pour mesurer l'impact des programmes de réussite éducative, les services centraux chargés de la politique de la ville ne disposent donc pas d'informations sur les élèves établies en fonction de leur origine géographique. Il en est de même dans le secteur de la santé ou les bases de données existent mais ne sont pas mobilisées et dans le domaine de l'emploi, où les données sur le taux de chômage en zones urbaines sensibles fournies par les services de l'emploi datent de 1999, alors que des données plus récentes sont pourtant disponibles.

4 - Des évaluations de l'Etat multiples, sans cohérence et non partagées

a) Des évaluations non concertées entre l'Etat et les collectivités territoriales

Alors que les évaluations réalisées par les services de l'Etat se multiplient sans systématiquement se rejoindre, elles ne sont pas forcément coordonnées avec celles que mènent les collectivités territoriales.

L'exemple du bilan financier du contrat urbain de cohésion sociale de la communauté urbaine du Creusot-Montceau-les-Mines sur la période 2007-2009 est à cet égard emblématique. Il révèle des écarts considérables entre les suivis réalisés par la communauté urbaine et ceux qui sont établis par les services de l'Etat. D'un côté, le rapport d'évaluation de la communauté urbaine fait état d'un total d'actions

financées de près de 6,8 M€ en 2007, près de 9,5 M€ en 2008, et près de 8,5 M€ en 2009. De l'autre, des tableaux établis par la préfecture, par axe (accès à l'emploi, citoyenneté, réussite éducative, etc.) et par financeur, font état, en 2007, d'un financement total de 5,2 M€. Ceux de 2008 et 2009 d'un total inférieur à 0,9 M€ et 0,85 M€, car les financements des communes, de l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances ou de la région ne sont plus comptabilisés.

Concernant l'évaluation des actions elles-mêmes, les collectivités qui la réalisent, le font soit avec l'appui de leurs services, comme à Sevran, soit en la confiant à un cabinet privé, comme à Saint-Nazaire.

Il n'existe donc pas d'évaluation menée en commun par l'Etat et les villes, selon une grille partagée prenant en compte des objectifs prioritaires. De même, les pratiques de chaque partenaire en matière d'évaluation ne sont pas normées. Les démarches en ce sens restent encore isolées comme en Seine-Saint-Denis, où le rapprochement des grilles d'évaluation relève des réflexions récentes d'un groupe de travail associant représentant de l'Etat et chefs de projet ville.

b) Des suivis menés par les services de l'Etat sans coordination

A défaut d'évaluations réelles, la politique de la ville a fait l'objet de processus de suivi multiples par les services de l'Etat. Les services centraux élaborent à eux seuls cinq dispositifs de suivi de cette politique.

Les crédits votés chaque année en loi de finances pour le programme budgétaire « *politique de la ville* » sont ainsi associés à des objectifs et indicateurs, de même que les actions menées par l'ensemble des ministères retracées dans le document de politique transversale annexé à la loi de finances. Parallèlement, le secrétariat général du comité interministériel des villes exerce les fonctions de secrétariat permanent de l'ONZUS, chargé de suivre les objectifs et les indicateurs de résultat fixés par la loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville. En outre, le secrétariat général du comité interministériel des villes assigne aux opérateurs, l'ANRU ou l'Acsé, des objectifs dans le cadre des contrats conclus avec eux. Par ailleurs, il centralise au niveau national les données issues du suivi des actions relevant des contrats urbains de cohésion sociale.

Au total, alors que la loi de 2003 définit 22 objectifs et 71 indicateurs, seulement 22,7 % et 23,9 % d'entre eux recoupent respectivement ceux qui sont suivis dans les documents annexés à la loi de finances. Au sein de chacun de ces dispositifs d'évaluation, des axes de suivi sont ensuite définis sur chaque volet de mesures.

Cette multiplicité des démarches de suivi est un obstacle à leur articulation. Une plus grande proximité entre les documents produits et les indicateurs suivis aiderait à appréhender les résultats et la performance de la politique de la ville de manière plus globale et transversale et à en objectiver l'appréciation.

c) Des évaluations rarement centrées sur l'impact des actions

Lorsque des études qualifiées d' « évaluations » existent, elles se limitent à un suivi quantitatif des actions réalisées sans analyse des effets des actions menées ou des écarts avec le droit commun, ainsi que le prévoient la loi et les circulaires relatives aux contrats urbains de cohésion sociale.

La *dynamique Espoir banlieues* a ainsi fait l'objet d'un bilan essentiellement quantitatif, tant au niveau de l'administration centrale qu'à celui des services déconcentrés. A l'échelon national, son suivi a dans un premier temps été réalisé par le secrétariat général du comité interministériel des villes grâce à un tableau de synthèse qui a par la suite été scindé entre les différentes thématiques afin d'en faciliter la mise à jour par chaque ministère concerné. Enfin, ce suivi a été abandonné et remplacé par des fiches pour chaque mesure.

En réalité, faute de définition initiale d'objectifs et d'indicateurs clairs de suivi des mesures de la *dynamique Espoir banlieues*, ainsi que d'une méthode concertée d'évaluation, celle-ci s'est révélée très difficile à conduire et repose essentiellement sur des éléments quantitatifs, comme le nombre d'écoles de la deuxième chance ou d'internats d'excellence.

A l'échelon départemental, les préfets réalisent le suivi des mesures, notamment dans le cadre des instances de pilotage des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) qu'ils animent. En Haute-Garonne, par exemple, un tableau a été créé pour suivre chacune des grandes thématiques mais ne délivre là encore que des informations quantitatives. En Seine-Saint-Denis, comme évoqué plus haut, ce tableau de bord, initialement développé, a même rapidement été abandonné, en raison de la difficulté à distinguer les mesures relevant spécifiquement de la *dynamique Espoir banlieues* ou des autres dispositifs déjà existants.

La situation n'est pas meilleure dans les collectivités territoriales : un bilan des actions du contrat urbain de cohésion sociale a été réalisé en 2010 à Toulouse, à la demande de l'Etat, mais aucun document de suivi d'impact, portant par exemple sur les principaux indicateurs sociaux, économiques et démographiques, ou sur les indicateurs de résultat définis par la loi de 2003, n'a été élaboré à ce stade. La communauté d'agglomération dracénoise, en région Provence-Alpes-Côte d'Azur,

rencontre également des difficultés pour obtenir des indicateurs de suivi au niveau des quartiers notamment en matière d'emploi et de développement économique, même si elle a bien défini initialement des objectifs. De même, l'évaluation des résultats de la politique de la ville sur le territoire de Chennevières-sur-Marne, plus particulièrement sur le quartier du Bois-l'Abbé, se heurte à la faiblesse des indicateurs produits par la collectivité dans le suivi de son contrat urbain de cohésion sociale. Ce constat conduit à s'interroger sur la capacité des communes à mener seules les études d'impact initialement visées par la réglementation.

Compte tenu de ce constat, l'évaluation des actions des contrats devrait être réalisée en continu dans le cadre d'une concertation avec les acteurs locaux, et pilotée par l'Etat. Cette préoccupation est partagée par le secrétariat général du comité interministériel des villes, selon lequel « *l'évaluation d'impact paraît relever de la compétence de l'échelon national* ».

d) L'apport pour l'évaluation des délégués du préfet

La mise en place des délégués du préfet, même si elle ne permet pas de pallier l'ensemble des difficultés évoquées précédemment, représente cependant une avancée dans l'évaluation en continu des actions menées dans les quartiers. En effet, au contact direct des porteurs de projet et des associations, ils jouent un rôle essentiel pour mener le contrôle « sur place » des actions. Ainsi, en Seine-Saint-Denis, sur 1 400 actions financées en 2010, plus de 300 évaluations de projet ont été réalisées cette même année par les délégués du préfet, sur la base d'une grille d'évaluation commune.

B - Une avancée dans la connaissance des quartiers grâce à l'ONZUS

Faute d'objectifs, de normes et de pratiques partagées, l'impact réel des actions menées dans le cadre de la politique de la ville reste donc très difficile à mesurer.

Les études et analyses menées par l'observatoire national des zones urbaines sensibles se révèlent en l'état les plus pertinentes pour dresser un bilan de la situation des quartiers et de leur éventuel retour à des conditions économiques et sociales se situant dans la moyenne de celles des autres agglomérations. Elles permettent en effet de mesurer, au moins partiellement, l'atteinte des objectifs prévus par la loi de 2003.

La création de l'observatoire marque donc un progrès majeur, objectivant la situation des habitants des quartiers sensibles. Les politiques publiques menées peuvent s'appuyer sur le diagnostic porté chaque année dans son rapport[28].

Cependant, les analyses de l'observatoire présentent encore des imperfections. Sur 71 indicateurs définis par l'annexe de la loi de 2003, seuls 32 sont en effet suivis.

Nombre d'indicateurs de la loi de 2003 suivis par l'ONZUS

Objectifs	Nombres d'indicateurs prévus par la loi de 2003	Nombre d'indicateurs suivis (même partiellement)
Emploi et développement économique : réduire les disparités territoriales et améliorer l'accès à l'emploi	*15*	*7*
Améliorer l'habitat et l'environnement urbain	*12*	*5*
Santé : développer la prévention et l'accès aux soins	*8*	*1*
Améliorer la réussite éducative	*21*	*10*
Sécurité et tranquillité publique	*11*	*5*
Mobiliser les services publics	*4*	*4*
Total	***71***	***32***
Autres indicateurs suivis mais non prévus par l'annexe		*9*

Source : Cour des comptes à partir des données secrétariat général du comité interministériel des villes

En 2011, le lancement d'une enquête de cohorte portant sur un échantillon de 1 250 (puis 1 750) ménages, suivis pendant quatre ans, devrait permettre d'affiner la connaissance de la situation des quartiers, en analysant les trajectoires des habitants, qu'ils restent ou non dans les quartiers concernés[29].

[28] Le décret n° 2011-628 du 1er juin 2011 a d'ailleurs renforcé le rôle d'expertise de l'observatoire en le dotant d'un conseil scientifique.

[29] Projet mené en commun avec l'Acsé, le plan urbanisme construction architecture du ministère de l'équipement, la Caisse des dépôts et l'Union sociale pour l'habitat, pour un coût annuel de suivi de la cohorte de 600 000 €.

——— CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS ———

L'ambition de la loi du 1er août 2003 était considérable tant par l'ampleur du programme national de rénovation urbaine qu'elle initiait que par son intention de réduire significativement les écarts de développement entre territoires. Le retour au droit commun, affiché comme priorité, reste à atteindre. Il s'est heurté à l'instabilité du cadre politique, à des défauts de gouvernance et de coordination persistants qui n'ont pas été réduits par la mise en place de deux nouvelles agences chargées d'un côté de la rénovation urbaine et de l'autre de la cohésion sociale. Le maintien d'une géographie prioritaire très complexe n'a pas joué dans le sens de l'efficacité.

Dans ce contexte, un pilotage interministériel fort fait défaut pour assurer une bonne coordination entre des politiques menées par les agences nationales et mises en œuvre de manière décentralisée par les collectivités territoriales.

Le niveau communal a été privilégié dans la négociation des projets, en dépit de la pertinence avérée de l'échelon intercommunal pour la mise en œuvre de la politique de la ville. Les groupements d'intérêt public qui avaient été institués en 1992 pour réunir l'Etat, les collectivités territoriales et les acteurs de terrain n'ont pas assuré la coordination du développement social urbain qui aurait dû leur revenir. Il leur a été préféré des structures techniques d'ambition modeste et dont l'efficacité n'est pas manifeste.

Les critiques nombreuses et récurrentes sur l'absence de lisibilité de la politique de la ville et sur la limite de ses effets sur les populations concernées ne sont pas éclairées par des évaluations partagées entre l'Etat et les collectivités territoriales. Les travaux de l'observatoire national des zones urbaines sensibles sur ces quartiers donnent désormais une image plus précise des caractéristiques des habitants concernés et de l'évolution de leurs conditions de vie. Ils devraient servir de socle à la définition de programmes mieux adaptés à leurs difficultés.

La Cour et les chambres régionales des comptes formulent donc les recommandations suivantes :

1. *engager rapidement la réforme de la géographie prioritaire, préalable indispensable à toute nouvelle mesure de la politique de la ville :*

– *concentrer l'effort sur les zones qui présentent le plus de difficultés ;*

– *harmoniser les zonages légaux et contractuels ;*

2. *réunir effectivement le comité interministériel des villes deux fois par an et garantir l'impulsion politique à l'action administrative interministérielle ;*
3. *renforcer le rôle de l'Etat local et créer les conditions de son plein exercice :*

– *dresser le bilan de la nouvelle organisation territoriale des services de l'Etat ;*
– *dans les territoires prioritaires, regrouper, au sein de services dédiés, l'ensemble des personnels et des moyens consacrés à la politique de la ville ;*
– *placer l'ensemble de ces personnels et moyens sous la responsabilité directe des préfets ;*
– *assurer la stabilité dans leur poste des préfets délégués à l'égalité des chances et des sous-préfets ville ;*

4. *mobiliser les intercommunalités :*

– *les associer systématiquement aux contrats locaux ;*
– *définir plus largement l'intérêt communautaire ;*

5. *réformer les modalités d'évaluation des actions de la politique de la ville :*

– *établir une méthodologie partagée par l'ensemble des intervenants (Etat, collectivités territoriales, associations) ;*
– *définir un nombre raisonnable d'objectifs et d'indicateurs ;*
– *assurer le suivi selon une grille d'analyse commune.*

Chapitre III

Un effort sans précédent de rénovation urbaine encore mal articulé avec le volet social de la politique de la ville

La recomposition urbaine et sociale des quartiers, mais aussi indirectement celle des communes et même de certaines agglomérations constitue l'enjeu majeur du programme national de rénovation urbaine. Il s'agit aussi « *d'apporter à tous les habitants un complément de dignité* » sans laquelle il leur est difficile de construire un parcours d'insertion sociale et professionnelle. « *C'est en cela que la rénovation urbaine concourt à la Politique de la Ville* »[30].

I - Des habitants satisfaits mais des incertitudes sur la poursuite de la rénovation des quartiers

Il ressort des travaux de la Cour et des chambres régionales des comptes une opinion globalement positive sur le rôle essentiel joué par le programme national de rénovation urbaine dans le changement de

[30] Note du directeur général de l'agence nationale pour la rénovation urbaine de janvier 2010.

physionomie des quartiers et sur l'engagement fort de l'agence nationale pour la rénovation urbaine, des bailleurs et des collectivités territoriales dans sa mise en œuvre. Toutefois, ce constat n'est pas exempt de critiques qui touchent tant aux modalités de suivi du programme, de son pilotage et de son financement, qu'aux cloisonnements qui ont résulté d'une conception trop exclusivement urbaine et insuffisamment sociale des projets.

A - Une sélection encadrée des projets

La recevabilité d'un projet de rénovation urbaine est appréciée en fonction de sa capacité à répondre aux dysfonctionnements sociaux et urbains, à être cohérent avec le projet de territoire, à inclure une diversification de l'offre de logement et à prendre en compte le développement durable. Des critères d'appréciation permettent d'évaluer cette recevabilité : la cohérence avec la politique de la ville, sa dimension sociale (relogements, concertation, gestion urbaine de proximité, accompagnement social), la reconstitution de l'offre de logement (un pour un), l'insertion par l'économique[31], la diversification de l'offre de logement, l'implication financière des collectivités et le caractère opérationnel du projet de rénovation urbaine.

En décembre 2011, 396 projets de rénovation urbaine bénéficiant à près de 500 quartiers, étaient validés par le comité d'engagement de l'agence nationale pour la rénovation urbaine et 387 conventions signées.

Les objectifs programmés dans ces conventions, qui tiennent compte des réalités locales et des contraintes des bailleurs, sont inférieurs aux objectifs fixés par le législateur.

[31] Une charte nationale pour l'insertion et sa déclinaison locale a été validée en conseil d'administration de février 2005.

Les objectifs du Programme national de rénovation urbaine en nombre de logements

	Objectifs législatifs 2003 modifiés en 2005 et 2006	*Objectifs programmés dans les conventions 2004/2013*	*Objectifs programmés/ objectifs législatifs*
Démolition	*250 000*	*139 040*	*55 %*
Reconstitution de l'offre	*250 000*	*128 258*	*51 %*
Aménagement des espaces extérieurs		*341 000*	
Réhabilitation	*400 000*	*293 000*	*73 %*

Source : Agence nationale pour la rénovation urbaine (2011)

Certes, le nombre d'opérations d'amélioration des espaces collectifs et de proximité retenues dans les conventions est conséquent, mais celles-ci ne sauraient se substituer à des réhabilitations ou à des constructions nouvelles pour attirer dans les quartiers les classes moyennes attendues.

B - Un état d'avancement du PNRU qui ne peut être établi avec certitude

Le bilan de la mise en œuvre des projets de rénovation urbaine reste difficile à dresser car il repose sur un suivi qui n'est pas sans difficultés de méthode. En effet, si les programmes d'opérations contenus dans les conventions pluriannuelles sont connus, ils sont encore susceptibles d'évolutions dans le cadre d'avenants et leur degré d'avancement n'est pas précisément établi.

1 - Une absence de suivi précis des réalisations physiques

a) Des enquêtes qui ne sont pas encore renseignées exhaustivement

L'agence nationale pour la rénovation urbaine a mis en place des tableaux de bord annuels permettant le suivi physico-financier du programme national de rénovation urbaine, mais la collecte des informations a été longue à organiser, notamment auprès des bailleurs et les chiffres varient encore fréquemment.

Trois enquêtes, l'une générale et les deux autres plus spécifiques sont destinées à retracer les résultats obtenus.

Une enquête réalisée auprès des porteurs de projets (collectivités locales et bailleurs HLM) rassemble les informations concernant la livraison des opérations (notamment les logements démolis, construits, réhabilités, résidentialisés et les équipements réalisés). Elle a été établie en 2010 à partir de 314 questionnaires qui ont reçu, selon l'agence, 268 réponses (contre 46 réponses en 2008 et 2009). En 2011, l'agence en a amélioré l'exploitation, afin d'identifier les opérations livrées et de suivre la planification opérationnelle des opérations en cours ou non engagées.

Deux enquêtes thématiques qui n'existaient pas initialement sont désormais diligentées : une enquête annuelle destinée à recueillir l'état d'avancement des signatures des conventions de gestion urbaine de proximité (GUP) et une enquête annuelle auprès des délégués territoriaux, relative à la mise en œuvre des clauses d'insertion par l'économique dans les conventions de rénovation urbaine.

Des améliorations de la qualité du suivi sont encore attendues compte tenu de la définition récente d'un cadre fixé par l'Etat à l'agence nationale pour la rénovation urbaine. Ainsi, le contrat d'objectifs et de performance signé le 14 février 2011 rend obligatoire « *un suivi précis de la réservation des crédits et de la réalisation physique du programme* » et des restitutions périodiques. Enfin, il renforce le contrôle de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, du ministère de l'écologie et du développement durable, des transports et du logement afin de permettre « *un suivi global et unifié du financement des logements sociaux* ».

b) Une totalisation incertaine des différents types d'opération

Les projets de rénovation urbaine font l'objet d'un suivi à la fois déconcentré et centralisé.

Les opérations physiques réalisées localement sont totalisées par les services départementaux de l'Etat qui peuvent en rendre compte au préfet, délégué territorial, site par site et à l'échelle départementale. Il est en revanche plus complexe, compte tenu du nombre de conventions et de la variété des situations locales et départementales, de dresser régulièrement un bilan national à jour et surtout de comprendre en temps réel, par une analyse critique, le sens des données fournies par les statistiques nationales et les phénomènes qu'elles traduisent.

Les chiffres du programme national de rénovation urbaine publiés en avril 2011 mentionnent les objectifs programmés pour 2004-2013, les opérations engagées et les logements livrés. Si ces chiffres sont plus précis, rien ne permet de savoir, s'agissant des logements livrés, s'ils sont réhabilités ou occupés.

Programme national de rénovation urbaine : les chiffres

	Objectifs programmés 2004/2013	Logements sur les opérations engagées	logements livrés (enquête sur 348 projets)	% de livraisons/ objectifs programmés
Démolition	*139 040*	*91 510*	*73 050*	*53 %*
Reconstitution de l'offre	*128 258*	*81 110*	*39 710*	*30 %*
Aménagement des espaces collectifs et de proximité	*341 000*	*190 970*	*85 220*	*25 %*
Réhabilitation	*293 000*	*230 800*	*124 180*	*39 %*

Source : Agence nationale pour la rénovation urbaine (2011)

c) Des engagements contrastés par famille d'opérations[32]

Le rapport annuel de gestion publié en avril 2011 indique un taux d'engagement de 69 % pour les constructions neuves qui serait en avance sur celui des démolitions (67 %). Ce taux atteindrait 82 % pour l'ingénierie, 77 % pour la requalification d'ilots, 73 % pour les équipements, 68 % pour l'habitat privé et 65 % pour les aménagements, en nette amélioration par rapport à 2009 (46 %).

Les démolitions pour les familles d'opérations relatives au logement atteindraient fin 2010, selon cette source, un taux d'engagement de 64 % de l'investissement. Le taux d'engagement de la reconstitution de l'offre démolie (« un pour un ») s'élèverait à 60 %. Ces taux atteindraient respectivement 68 % pour la réhabilitation et 55 % pour les aménagements collectifs et de proximité.

[32] Les 12 familles subventionnables sont : la démolition de logements sociaux, la production de logements sociaux, le changement d'usage de logements sociaux, la requalification d'ilôts anciens dégradés, la réhabilitation, l'aménagement des espaces collectifs et de proximité, l'amélioration de la qualité de service, l'aménagement et la restructuration lourde, les équipements et les locaux associatifs, l'aménagement d'espaces commerciaux et artisanaux, l'intervention sur l'habitat privé et l'ingénierie et la conduite de projet.

Les opérations « équipements » présentent un taux d'engagement relativement faible de 46 % en 2009, mais en progression nette de 19 % en 2010 selon l'agence nationale pour la rénovation urbaine. Les taux atteignent respectivement 52 % pour les aménagements publics, 39 % pour les équipements commerciaux, 82 % pour les crédits d'ingénierie, les autres familles n'étant pas traitées de manière individualisée.

2 - D'importants retards dans la mise en œuvre des projets

a) Des objectifs qui ne pourront pas être atteints

La mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine, dont la complexité a sans doute été sous-estimée, a été retardée et ne pourra être exécutée en totalité dans le délai prévu.

Le décalage constaté résulterait selon l'agence nationale pour la rénovation urbaine d'un trop grand volontarisme dans la définition du programme, d'un portage politique insuffisant, d'un déficit local de compétences et de moyens humains au démarrage du programme et d'un manque d'outils opérationnels, aggravé par un contexte économique et réglementaire difficile. En outre, les projets sont particulièrement complexes car ils ne sont pas réalisés ex-nihilo. Leur mise en œuvre est soumise à la capacité opérationnelle et à la coordination d'une multiplicité de maîtres d'ouvrage (bailleurs pour la partie logements, villes et agglomérations pour la voirie et les espaces publics, concessionnaires pour les réseaux d'eau, d'assainissement, d'électricité et de chauffage, et le cas échéant, les aménageurs pour la desserte des îlots à construire). Un temps long a été nécessaire pour rassembler sur des sites parfois sans expérience, des projets complexes, des équipes aux multiples compétences ainsi que pour lancer et achever les procédures administratives et d'urbanisme.

D'après les informations recueillies par la Cour et les chambres régionales des comptes, outre l'insuffisante préparation des conventions, différents phénomènes n'avaient pas été prévus ou ont introduit des retards : l'indisponibilité des professionnels du bâtiment, captés par la promotion privée jusqu'en 2008 et rendus disponibles ensuite par le ralentissement de l'activité du bâtiment, les difficultés initiales à trouver une reconstitution de l'offre crédible hors site et hors commune qui puisse s'insérer dans les conventions, s'ajoutant aux difficultés opérationnelles de relogement.

Il ressort par ailleurs de l'enquête que les opérations lourdes de démolition-reconstruction sont nettement moins nombreuses que prévues,

ce qui réduit l'ampleur de la rénovation telle qu'elle était envisagée (quinze projets sur 396 ont un investissement supérieur à 300 M€).

Compte tenu de ces difficultés, les objectifs quantitatifs fixés par la loi de 2003 ne seront pas atteints à l'échéance du programme national de rénovation urbaine. Dans l'état actuel des conventions, les démolitions et les constructions programmées atteignent respectivement 55 % et 51 % des objectifs fixés par la loi. Les objectifs de réhabilitation sont quant à eux atteints aux deux tiers.

b) Un bilan qui masque de fortes disparités locales

On observe, dans bien des cas, un démarrage difficile des projets (Toulouse, Blois, Denain et Vernouillet dans l'Eure-et-Loir) et un prolongement des calendriers initialement contractualisés, voire une remise en cause de conventions négociées. Les délais sont souvent trop courts pour permettre de signer rapidement un plus grand nombre de conventions, parfois au détriment d'une négociation suffisamment approfondie avec les bailleurs.

Des retards plus ou moins marqués localement

- **En Seine-Saint-Denis**, les projets contractualisés qui représentent un volume important d'opérations : 31 211 logements réhabilités, 35 066 logements résidentialisés, 9 764 logements démolis et 12 139 constructions neuves, sont particulièrement affectés par les retards. Au 1er janvier 2011, 3418 logements ont été démolis (35 % du total) et 4 007 logements construits (33 % du total). 356 démolitions et 957 constructions sont concernées par des avenants en cours d'instruction ou attendus. A **Clichy-sous-Bois-Montfermeil,** le projet de rénovation urbaine a connu de nombreux ajustements (9 avenants) liés en particulier à la pauvreté des communes et à celle des propriétaires d'immeubles très dégradés qui ne sont pas en mesure de rénover, ainsi qu'aux problèmes de relogement qui ont entraîné des surcoûts importants (le retard de 18 mois a généré environ 20 M€ de dépenses supplémentaires). A **la Courneuve**, les projets d'infrastructure (traversée de l'autoroute A1) sont si lourds qu'une partie de la rénovation ne pourra se concrétiser que dans le cadre des projets relatifs au Grand Paris. Un décalage de plus de trois semestres est enregistré par rapport aux objectifs conventionnés mais la direction régionale chargée de l'habitat et du logement note cependant une accélération de la livraison des programmes neufs dans la période la plus récente.

- **A Rouen**, des retards se sont accumulés jusqu'en 2008 du fait de problèmes organisationnels et de la difficulté pour les bailleurs à absorber un plan de charge de maîtrise d'ouvrage important. Une prolongation de la convention jusqu'en 2012 a été nécessaire.

- A Lille Sud, le projet ambitieux et complexe comptait 18 à 20 mois de retard début 2010, liés, selon la revue de projet du 2 février 2011, à des problèmes de pollution des terrains, aux délais de consultation des aménageurs, à quelques difficultés avec des locataires à reloger et aux délais longs de reconstruction d'équipements publics. Un avenant de 2010 a prolongé de 18 mois le calendrier de la convention.

- Le plan de rénovation urbaine initial de Chalon-sur-Saône a quant à lui été remis en cause par la communauté d'agglomération nouvellement élue en 2008 et renégocié pour mettre l'accent sur l'amélioration de l'offre de logement plutôt que sur les démolitions.

- A Roubaix, on constate toutefois que le projet « Trois-Ponts quartiers anciens » au portage politique fort a connu un décalage de 10 mois seulement, malgré son étendue et sa complexité (habitat social et quartiers anciens).

- A Toul, comme au Havre, les projets ont été menés sans délais excessifs, du fait d'une moindre pression foncière et d'une bonne coordination entre les équipes chargées des projets et les bailleurs.

3 - La satisfaction des ménages relogés en dépit des retards

A la demande de l'agence nationale pour la rénovation urbaine, l'institut CSA (conseil, sondage et analyse) a réalisé auprès des habitants des cent premiers quartiers signataires d'une convention, au printemps 2011, une enquête de satisfaction à l'égard des projets de rénovation urbaine, dont il ressort un contentement clairement affiché. L'adhésion au programme est élevée et les bénéfices sont perçus comme forts et profitant à l'ensemble des habitants de la commune et non aux seuls habitants des quartiers concernés. Mis en situation d'anticiper la fin des travaux, 81 % des répondants des communes concernées considèrent que, lorsque les travaux seront terminés, la qualité de vie dans le quartier rénové sera améliorée, 79 % qu'il sera mieux desservi et 78 % mieux équipé.

Plus précisément les enquêtes sociales indiquent qu'une fois relogés, les habitants avancent trois principaux motifs de satisfaction : la localisation du logement dans son environnement et dans l'immeuble, l'accès à la qualité de conception des logements neufs et le sentiment d'avoir « gagné quelque chose ». La localisation revêt un aspect très important pour les habitants, qu'il s'agisse de la localisation dans la ville ou dans le quartier, mais aussi dans un segment de quartier ou dans un immeuble.

L'exemple des enquêtes de satisfaction organisées par les bailleurs ou les collectivités territoriales après le relogement confirme ces constats. Au Havre, une étude menée de septembre 2004 à septembre 2010 montre une baisse significative du taux de vacance des logements sociaux et semble révéler une réappropriation des quartiers et la satisfaction des locataires. A Toulouse « La Reynerie », une enquête du conseil général évalue le taux de satisfaction des ménages concernés par la rénovation à 70 % et à Blois, plus de huit ménages sur dix sont plutôt satisfaits de leur nouveau logement.

Selon les principaux acteurs du programme national de rénovation urbaine, la rénovation urbaine contribue à redonner aux habitants des quartiers la dignité de leur lieu de vie et le sentiment d'être des citoyens à part entière de leur ville.

C - Un objectif de mixité difficile à réaliser dans les délais du programme national de rénovation urbaine

L'enquête a montré que l'amélioration de la mixité visée par la loi reste dans de nombreux cas un objectif difficile à atteindre, soit que les souhaits des habitants, exprimés au cours des enquêtes sociales soient majoritairement tournés vers un maintien dans le quartier initial, soit que des phénomènes contrariant la progression vers davantage de mixité sociale soient à l'œuvre, tels l'absence de politique de peuplement à l'échelle de l'agglomération, le manque de promotion privée ou de logements financés à l'aide d'un prêt locatif social, qui auraient permis d'ouvrir davantage les quartiers aux classes moyennes. Une étude nationale permettant de juger des résultats du relogement au regard de cet objectif de mixité est en cours. Il serait opportun qu'elle permette d'objectiver les critères de la mixité et leur appréciation.

Selon les maires[33], la mixité sociale résultant de la rénovation urbaine est encore trop limitée, même si les efforts déjà constatés semblent positifs. Les indicateurs de l'observatoire national des zones urbaines sensibles montrent en effet que les taux de pauvreté dans les zones urbaines sensibles (32,4 %) restent bien supérieurs à ceux des quartiers situés en dehors de ces zones (12,2 %).

[33] Enquête réalisée par l'association des maires de France auprès d'un panel de maires sur l'intérêt d'un programme national de rénovation urbaine 2.

1 - Une offre nouvelle de logements encore insuffisante

L'enjeu central de l'évolution parallèle des démolitions et des reconstructions et le respect du principe du remplacement des logements démolis par une reconstitution de l'offre sont inscrits à l'article 6 de la loi du 1er août 2003 et dans le règlement général administratif de l'agence nationale pour la rénovation urbaine qui mentionne l'obligation du maintien d'une offre adaptée de logements à l'échelle des bassins d'habitat ou des agglomérations.

Les règles édictées nationalement se sont néanmoins heurtées à la complexité des opérations ainsi qu'à des contextes locaux très cloisonnés.

a) Les décalages dans la reconstitution de l'offre

En 2011, selon les chiffres de l'agence nationale pour la rénovation urbaine, présentés ci-dessus, la reconstitution de l'offre (39 710 logements) accusait encore un déficit important par rapport au nombre de démolitions (73 050 logements), rendant nécessaire le recours à des situations transitoires.

Quelques exemples illustrant la variété des situations

- A Blois, la convention prévoyait 1481 démolitions, dont près de la moitié était achevée en 2011. Le relogement a été facilité par une vacance élevée dans le parc social, mais la reconstitution de l'offre locative hors site accuse un retard important. Une révision de l'échéancier d'engagement de plusieurs opérations prévues en périphérie de Blois, indispensables au rééquilibrage de l'offre locative sociale à l'échelle de l'agglomération, a été nécessaire.

- A Rouen, la charte du relogement n'a pas pu être mise en œuvre du fait de décalage du calendrier. Beaucoup de ménages ont été relogés temporairement dans des appartements construits depuis plus de cinq ans dans le parc social. Ces logements n'étaient pas toujours adaptés à leur profil (ressources faibles, familles nombreuses, problèmes de santé). Selon les services de l'Etat, le contingent communal a permis de diversifier suffisamment l'offre, mais désormais, seul un quart des ménages relogé provisoirement est encore favorable à un second déménagement.

- **A Clichy-sous-Bois-Montfermeil**, la charte de relogement, signée au mois de juin 2006, fixe les engagements de chacun des bailleurs afin de mener à bien le relogement des ménages issus des démolitions de logements sociaux et des copropriétés dégradées. Dans les deux communes, le rythme de relogement a été assez lent, notamment du fait de l'insuffisance initiale de l'offre de logements sociaux. Le manque de logements était estimé à plus de 200 et les communes regrettent de n'avoir pu mobiliser le contingent préfectoral ou obtenir une aide des dispositifs inter-bailleurs.

De façon générale, en Ile-de-France, les communes qui totalisent une majorité de logements sociaux sur leur territoire disposent de marges de manœuvre réduites et les communautés d'agglomération n'ont pas la taille suffisante pour permettre, ou vouloir, un développement diversifié de l'habitat.

b) La règle du « un pour un » malmenée

Au démarrage du programme national de rénovation urbaine, la règle d'une construction pour une démolition a été retenue, mais cette priorité s'est heurtée à des contextes locaux variés et le ministère chargé du logement n'a pas donné aux préfets les moyens de les faire respecter.

– En zone tendue, la diversification de l'habitat est contrariée par la loi instituant le droit opposable au logement (DALO).

En zone tendue, l'absence ou la faiblesse des disponibilités pour construire des logements sociaux et la priorité accordée aux bénéficiaires de la loi du 5 mai 2007 conjuguent leurs effets et rendent plus complexe le processus de relogement et de suivi des familles des quartiers dégradés. Cela peut menacer l'effort de diversification sociale, car c'est souvent dans les zones urbaines sensibles et en particulier lorsqu'elles bénéficient d'un projet de rénovation urbaine que l'on trouve des logements sociaux disponibles et aux loyers les plus adaptés aux ressources des demandeurs.

Selon les préfets (Nord et Seine-Maritime), lorsque l'offre de logements très sociaux est insuffisante ou mal répartie, les différents mécanismes d'attribution de logements amènent à installer dans les quartiers défavorisés les habitants en grande difficulté. En Ile-de-France, en particulier, l'opposition entre les élus et les préfets, lors des commissions d'attribution des logements est sur ce sujet fréquente. A Montfermeil par exemple, concernant le relogement, la commune regrette de ne pouvoir mobiliser le contingent préfectoral et de n'avoir pu obtenir une aide des dispositifs inter-bailleurs.

– En zone non tendue, la règle du « un pour un » ne s'imposait pas.

La doctrine nationale de l'agence nationale pour la rénovation urbaine de reconstitution de l'offre de logements démolis dans la proportion de un pour un n'est pas toujours cohérente avec les réalités locales.

Comme l'ont relevé certains contrôles, la pertinence d'un tel choix s'est avérée contestable à Toul en raison de l'importance du taux de vacance (7 à 8 % pour l'office public de l'habitat « Toul habitat ») constaté au moment de la négociation du programme de rénovation urbaine, mais également dans l'agglomération du Creusot-Montceau-les-Mines, alors qu'un excédent de 1 700 logements sociaux était constaté notamment du fait de la crise du bassin minier.

La ville du Havre, profitant de son statut d'expérimentatrice en 2004 avait pu bénéficier d'une dérogation à cette règle du 1 pour 1 en faisant valoir un déclin démographique important et une forte vacance dans le parc social. D'autres sites en déprise démographique (Bourges, Montbéliard et Chaumont) ont aussi obtenu des dérogations. Une telle pratique aurait mérité d'être plus largement étendue au moment de la négociation du programme, en se limitant bien sûr aux zones non tendues.

c) La prise en compte de la rénovation des quartiers anciens dégradés

Le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) défini par la loi « mobilisation pour le logement et lutte contre l'exclusion » du 25 mars 2009 vise à résorber efficacement l'habitat indigne, remettre sur le marché des logements vacants et faciliter la rénovation énergétique des logements existants. Les maires soulignent la nécessité de renforcer son articulation avec le programme national de rénovation urbaine.

2 - Une diversification limitée de l'offre

La diversification de l'offre vise à favoriser l'accession sociale à la propriété et à introduire de la promotion privée, qui bénéficie davantage aux classes moyennes.

Le nombre de logements programmés dans les conventions « *au titre de la diversification* » s'élève à environ 41 600, à comparer avec une reconstitution de l'offre globale actuellement programmée à hauteur de 128 258 logements, dont 81 110 seraient engagés et 39 710 livrés.

Cette diversification est mise en œuvre à petite échelle (9 600 logements selon l'ANRU, soit moins de 7,5 % de l'offre déjà programmée), et nécessite au préalable un changement tangible de

l'image du quartier si elle s'effectue sur site. A Montfermeil, une dynamique du logement privé est observée[34], ce qui n'est pas le cas à Clichy-sous-Bois qui souffre encore d'une image dégradée et de l'absence de centre urbain. Dans ce contexte, l'objectif de mixité repose essentiellement sur le parc social neuf.

Selon les services de l'Etat, la diversification massive prévue à Blois (500 logements) est peu avancée car les bailleurs sociaux éprouvent en outre des difficultés de placement des produits financés par des prêts locatifs sociaux qui entrent en concurrence avec le marché de l'acquisition.

L'agence nationale pour la rénovation urbaine mentionne de façon générale l'augmentation du nombre de logements sociaux dans le cadre de la reconstitution de l'offre. Mais celle-ci se limite à 5 000 logements soit moins de 4 % des logements actuellement programmés. L'objectif principal de recomposition sociale ne paraît donc pas véritablement atteint.

En outre, compte tenu d'un contexte économique peu favorable et de la précarité d'une partie des résidents des quartiers rénovés, la proportion de logements en accession à la propriété, inférieure à 10 % est insuffisante. La banalisation des quartiers de la politique de la ville sur le marché immobilier n'est pas réalisée et ne constitue toujours pas un objectif réaliste. Les acteurs publics restent majoritaires et à de rares exceptions près, les acteurs ou les investisseurs privés sont rares.

Aux Etats-Unis, une priorité donnée à la mixité sociale et ethnique[35]

Les Etats-Unis ont mis en œuvre dans les années 1990 un programme, au départ expérimental, puis étendu à la plupart des villes du pays (HOPE VI) pour substituer aux anciens logements les plus dégradés du *Public Housing*, de nouveaux ensembles partiellement ouverts aux classes moyennes,. Chicago est l'exemple le plus abouti de la destruction des tours HLM construites dans les années 1950 et 1960, qui constituaient le cœur du ghetto. De nombreuses autres villes ont rénové de la même façon leur parc de logement social (Atlanta, Saint-Louis, Baltimore, Philadelphie, Seattle, etc.).

Généralement considéré comme un succès, ce programme s'inscrit dans une stratégie consistant à favoriser une plus grande mixité à la fois sociale et ethnique grâce à la mise en vente ou en location au prix du marché d'une partie des logements, au financement partiel par des capitaux privés

[34] Cette dynamique s'accompagne d'un objectif de mixité sociale sur le site de la rénovation urbaine.
[35] Source : Ambassade de France à Washington.

levés grâce à des avantages fiscaux (*low income housing tax credit*) imposant une contrainte de rentabilité aux opérations, au développement de nouveaux services et de commerces dans les zones concernées ainsi qu'à l'amélioration de l'offre scolaire.

En définitive, la diversification de l'offre, encore trop limitée, ne suffit pas à répondre au défi d'une mixité sociale à l'échelle communale. Cet enjeu qui se joue à une autre échelle que celle des quartiers en rénovation suppose le renforcement d'une solidarité intercommunale, réclamée par les communes en renouvellement urbain comme Sevran, et que sous-tend aussi la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain qui impose 20 % de logements sociaux dans les communes de plus de 3 500 habitants, comprises dans une zone de plus de 50 000 habitants.

3 - Le bilan qualitatif des relogements

Depuis le lancement du programme national de rénovation urbaine, l'agence nationale pour la rénovation urbaine n'a pas dressé un tableau complet des processus de relogement. Des données dispersées existent, mais elles ne sont pas systématiquement exploitées. L'Union sociale pour l'habitat a ainsi réalisé une étude sur un échantillon de 21 800 ménages. La réalisation à partir de 2008, d'une enquête qualitative sur le relogement en Seine-Saint-Denis[36] et sa généralisation, depuis février 2011, à l'ensemble des départements concernés par la rénovation urbaine constitueront un progrès notable.

a) Des relogements effectués majoritairement sur site

En 2009, le comité d'évaluation et de suivi de l'agence nationale pour la rénovation urbaine relevait que « *les habitants concernés sont la plupart du temps relogés dans leur quartier d'origine et la reconstitution hors site des logements sociaux des immeubles détruits est encore trop rarement réalisée à l'échelle de l'agglomération* ». Il recommandait de redoubler d'efforts et de créer les conditions favorables à une politique de mixité indispensable au changement des quartiers et de leur image.

Selon les données récentes de l'agence nationale pour la rénovation urbaine, 39 % de la reconstitution de l'offre s'effectuent hors

[36] Cette enquête, réalisée à date fixe (15 janvier et le 15 juillet), consiste à collecter auprès de l'ensemble des bailleurs sociaux des informations concernant l'avancement des opérations de relogement en cours, ainsi que les caractéristiques des relogements réalisés.

d'une zone urbaine sensible ou quartiers article 6[37], dont 30 % dans la même commune et 9 % dans les quartiers d'autres communes. 50 % auront été reconstruits sur place, ce qui correspond très fréquemment à la demande des habitants. 11 % des logements sont ou vont être reconstruits hors site, au sein de la commune en rénovation ou de l'agglomération, en quartier zone urbaine sensible, le pourcentage hors commune n'étant pas isolé.

L'agence estime à 11 % le nombre de ménages relogés hors site (dans ou hors commune).

Si les bilans nationaux manquent de précision, les statistiques des enquêtes locales apportent des informations utiles.

Selon une étude des services de l'Etat en Haute-Garonne, parmi 1 182 ménages relogés par les organismes pour lesquels la donnée est disponible, 92 % sont restés sur la commune de Toulouse, dont 49 % dans le quartier d'origine. Aucune mixité « importée » n'est encore perceptible, les quartiers souffrant toujours d'une image dégradée auprès des ménages. Du seul point de vue de la localisation des logements reconstitués, au Portel, les relogements sont effectués en très grande majorité dans la commune (80 %) et sur le territoire de la zone urbaine sensible (77 %).

A Blois, malgré la stratégie de peuplement affichée dans le programme de rénovation urbaine, le bilan provisoire met en évidence une forte majorité de relogements sur site et dans le parc existant : sur les 552 ménages relogés lors de l'enquête de la Cour, 10 % seulement l'ont été dans de nouveaux logements et moins de 20 % hors site.

Un outil informatique de suivi des relogements a été élaboré afin de vérifier l'atteinte des objectifs. La dernière enquête réalisée en Seine-Saint-Denis, en 2010, porte sur un échantillon de 71 opérations de démolitions réalisées sur 24 communes et prenant en compte 4 075 ménages. Elle montre que la majorité des relogements ont lieu sur site ou dans la commune concernée par les démolitions, 23 % du relogement hors site étant effectué en zones urbaines sensibles. Le relogement s'accompagne pour 62 % des ménages d'une augmentation de la surface du logement (excédant 40 % pour près de 600 ménages) et pour la majorité d'entre eux d'un meilleur équilibre concernant l'occupation du logement, même si 6 % des ménages restent en sous-occupation et 10 % en suroccupation. 20 % environ des relogements ont été réalisés dans des logements neufs, le parc ancien ayant été dans un premier temps

[37] L'article 6 de la loi de 2003 autorise l'ANRU à intervenir hors zones urbaines sensibles.

privilégié dans l'attente de la livraison des programmes neufs. A Sevran, sur les 342 logements à démolir, 36 % seront reconstruits sur site et 47 % sur la commune, à proximité des sites en renouvellement urbain.

Dans certaines villes, des solutions alternatives ont été mises en œuvre qui méritent d'être mentionnées. A Lille-sud, par exemple, le point d'étape de mai 2009 a préconisé de conforter la charte du relogement inter-bailleurs de Lille, dans l'esprit d'une « bourse de relogement », en mutualisant les vacances utilisables pour accélérer le rythme de relogement.

La diversification de l'offre, trop limitée, ne suffisant pas à répondre au défi de la mixité sociale communale, le choix a été fait à Toul, de reconstruire une partie des logements hors site sur le territoire de la commune et de proposer une diversification de l'offre sur le site par la construction de vingt logements en accession sociale et treize logements offerts par une association à but non lucratif régie par la loi de 1901, créée pour mettre en œuvre une politique de diversification et de renouvellement de l'offre locative. Cette possibilité a été favorisée par la situation de cette ville où il n'y a pas de pression foncière.

De manière générale, l'objectif de faire bénéficier les habitants des quartiers d'un accès au neuf doit être maintenu.

b) Une difficulté à maîtriser les restes à charge

Le règlement général de l'agence nationale pour la rénovation urbaine prévoit, depuis sa modification de juillet 2007, un suivi des relogements, qui doivent être « de qualité », indiquant que pour les ménages les plus modestes et pour un logement de surface égale, le reste à charge (loyer et charges déduction faite des aides personnelles au logement) est pris en charge. Il revient aux bailleurs d'habitations à loyer modéré et aux collectivités locales de s'assurer du respect de cette règle.

D'après une enquête partielle de l'agence de novembre 2009, les restes à charge après relogement augmentaient pour environ la moitié des ménages, qui sont majoritairement éligibles aux aides personnalisées au logement et l'impossibilité d'assumer une différence de loyer a parfois contribué à la lenteur des relogements.

Ainsi près d'un quart des ménages en Seine-Saint-Denis voit ce reste à charge augmenter d'au moins 5 % à surface quasi égale de logement. Le reste à charge augmente même de plus de 40 % pour 7 % des ménages.

Dans certains sites contrôlés par les chambres régionales des comptes, en particulier en Ile-de-France, des dispositifs de lissage des

augmentations de loyers et surtout des restes à charge par les bailleurs et/ou par les collectivités locales se sont multipliés (Clichy-Montfermeil). Des aides spécifiques ou des baisses de loyer permettent de respecter les exigences précitées du règlement général administratif de l'agence nationale pour la rénovation urbaine pour les locataires les plus fragiles.

A Blois, l'augmentation des restes à charge a été plus simple à maîtriser et s'explique aussi par le fait que 25 % des ménages relogés (sur un échantillon de 1 800 ménages) le sont dans un logement plus grand.

La question du maintien ou de l'augmentation du reste à charge constitue l'une des clés du rythme des relogements. Seule une action coordonnée, basée sur une étude approfondie des situations locales permettrait d'envisager des améliorations générales des processus de relogement. Une réflexion sur des mesures compensatoires destinées aux locataires, et aux collectivités territoriales de leur lieu de résidence a été lancée, aboutissant à une première instruction du 5 mai 2011, adressée aux délégués territoriaux de l'agence.

Les mesures compensatoires qui peuvent être envisagées pour les locataires sont la révision des baux ou la compensation du différentiel de reste à charge par une ou plusieurs collectivités territoriales.

4 - Un objectif de mixité fonctionnelle difficile à atteindre

La plupart des conventions de rénovation urbaine prévoient d'œuvrer pour la mixité fonctionnelle, qui désigne le fait de disposer sur un territoire de l'ensemble des fonctions nécessaires à la vie en ville (résidentielles, économiques, administratives, culturelles, de mobilité, de santé et de loisirs). Toutefois, quelques-unes d'entre elles seulement ont programmé des interventions concrétisant cette intention et la mixité fonctionnelle ne représente au total qu'environ 10 % des financements totaux dédiés à la rénovation urbaine. Elle n'est pas un axe central des projets et les opérations menées au nom de cette mixité sont marginales.

La transformation et la requalification des quartiers sont souvent restées au second plan par rapport à l'objectif de rénovation de l'habitat.

L'exemple le plus marquant de ce revers concerne les activités commerciales prises en charge par l'établissement public d'aménagement et de rénovation du commerce et de l'artisanat (EPARECA) qui font partie de certains programmes de rénovation urbaine (3 % du montant à Rouen, 4 % à Blois, 0,6 % à Toulouse, 0,7 % à Sevran), mais dont les opérations peinent à se concrétiser soit parce que le programme est mal calibré, soit parce que les opérations s'avèrent trop coûteuses et peu rentables.

A Toulouse, dans le quartier Empalot, l'abandon du projet d'acquisition et de restructuration du centre commercial par l'EPARECA et la décision de l'agence nationale pour la rénovation urbaine de ne pas subventionner d'activité commerciale ont reporté de 18 mois (fin 2013 contre mi-2012) la livraison des espaces commerciaux financés sur fonds privés. A Rouen, le projet initial comprenait une dizaine d'opérations commerciales. Un avenant signé en 2009 a modifié son économie et priorisé quatre opérations en fonction de leur faisabilité économique et de leurs enjeux, mais en dépit de ces changements, le centre commercial « Grand mare » mal estimé est aujourd'hui déficitaire. A Blois, la zone franche urbaine a contribué au dynamisme économique mais l'offre commerciale est selon les services de l'Etat surabondante et plusieurs locaux situés en pied d'immeubles sont vacants depuis deux ans. A Clichy-sous-Bois, l'opération du Chêne pointu[38] s'est heurtée à des difficultés pour coordonner l'agence nationale pour la rénovation urbaine, l'établissement public d'aménagement et de rénovation du commerce et de l'artisanat et la Caisse des dépôts et consignations avec les acteurs locaux et à Lille-sud, les calendriers comme les logiques économiques ont été difficiles à concilier. Un hôtel d'entreprises de 1400 m^2 est en projet depuis 2010 dans le quartier Cannes-Postes, mais son montage opérationnel est encore en cours de finalisation.

Au total, en 2009, seulement dix opérations de réhabilitation de centres commerciaux ont été engagées au niveau national et seulement dix sont prévues en 2010 et 2011 (moyennant une dotation de l'Etat de 10,5 M€/an). Ces interventions apparaissent donc particulièrement modestes, au regard du nombre de zones éligibles, et en outre, les exemples ne sont guère encourageants.

Les contrôles font aussi mention de micro-projets (garage associatif de Bellefontaine né de l'observation de la propension des habitants des quartiers à effectuer des réparations sur la voie publique), mais soulignent l'absence d'outils pour les aider car la location de cellules commerciales de pieds d'immeubles relève des bailleurs.

Par ailleurs, la mobilisation du fonds d'intervention pour les services de l'artisanat et du commerce (FISAC) sous forme de subvention n'est pas systématique, alors que l'outil pourrait paraître adapté aux circonstances. Ce fonds, créé par la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989, peut en effet financer dans des conditions plus favorables les opérations qui se déroulent dans les zones urbaines sensibles et dans les zones

[38] Opération présentée dans le rapport d'information du Sénat sur l'agence nationale pour la rénovation urbaine et la politique de la ville dont le rapporteur était Philippe Dallier, sénateur du département de Seine-Saint-Denis.

franches urbaines, selon des taux d'intervention dérogatoires (80 % en fonctionnement et à 40 % en investissement) et avec une aide financière maximale plafonnée à 2 M€. Durant la période comprise entre le 1er janvier 2007 et le 31 décembre 2009, le fonds d'intervention a ainsi financé 479 opérations urbaines pour un montant de 72,2 millions d'euros ; mais seulement 26 d'entre elles concernaient les zones urbaines sensibles ou les zones franches urbaines, pour 6,8 M€, soit 5,4 % des opérations et 9,4 % des subventions.

Au-delà de la proportion relativement faible des opérations en zones prioritaires, la mécanique de ce fonds qui nécessite des cofinancements locaux ne facilite pas le financement d'opérations dans des collectivités comprenant un grand nombre de quartiers en politique de la ville et ayant un potentiel fiscal peu élevé. La réduction drastique des crédits du fonds dans la loi de finances pour 2011 (de 64 M€ à 43 M€) fait aussi peser un risque immédiat de retrait des opérations dont le montage serait complexe.

5 - Une prise en compte différenciée des questions de transport

La mobilité des habitants et le désenclavement des quartiers sont des axes prioritaires du programme national de rénovation urbaine, mais les projets sont complexes à concevoir, longs à mettre en œuvre et coûteux.

Les plus gros projets de rénovation urbaine sont fréquemment accompagnés de projets d'investissements destinés à faciliter les déplacements des habitants. Peuvent être cités, à Clichy-Montfermeil, des projets de tramway et l'éventualité d'une gare dans le cadre des réflexions sur les transports franciliens, à Toulouse, la future passerelle sur la Garonne pour le quartier d'Empalot et, à Roubaix, le projet de desserte par des transports en site propre ou par des bus de dernière génération, mais ils nécessitent des procédures et un phasage adaptés et ni les projets de rénovation urbaine ni les contrats urbains de cohésion sociale ne sont les instruments adaptés à leur conception.

Deux appels à projets « *transports collectifs en site propre* » ont été lancés par la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer depuis 2009. Une priorité a été donnée en 2009 aux quartiers prioritaires de la politique de la ville et l'enveloppe de droit commun a été abondée de 260 M€ au titre de la *dynamique Espoir banlieues*.

Toutefois, la Cour constate que l'effort a été de courte durée et que dans le deuxième appel à projet de 2010, les projets n'ont pas bénéficié d'un apport financier supplémentaire. De manière générale, la réalisation

de projets de transports collectifs est complexe et tarde à être mise en œuvre.

D - Le financement du programme national de rénovation urbaine : des crédits insuffisants pour permettre la réalisation des objectifs

L'ensemble des projets programmés dans le cadre du programme national de rénovation urbaine représente un montant d'investissements évalué au 1er janvier 2012 à 42,6 Md€.

Les principaux financeurs sont les collectivités territoriales (10 Md€), l'Etat et l'Union de l'économie sociale pour le logement à hauteur de 12 Md€ et les bailleurs (18 Md€).

1 - Les moyens consacrés par les collectivités territoriales

Les montants consacrés au programme national de rénovation urbaine par les collectivités territoriales sont en augmentation constante du fait de la multiplication des avenants (le secrétariat général du comité interministériel des villes les évalue à environ 23,1 % du coût du programme en 2011, contre 21,3 % en 2009[39]).

a) L'évolution du coût des projets

Au démarrage du programme, l'objectif de l'agence nationale pour la rénovation urbaine a été de signer le plus grand nombre de conventions, parfois au détriment d'une négociation suffisamment approfondie. Aussi les conventions ont nécessité, rapidement, de nombreux avenants, pris en charge, dans la majorité des cas par les partenaires de l'agence nationale pour la rénovation urbaine, au premier rang desquels les communes.

[39] Source : rapport du comité d'évaluation et de contrôle de l'agence nationale pour la rénovation urbaine 2010.

L'augmentation de la participation des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dans les programmes de rénovation urbaine (PRU)

	Le Havre sud	*Toulouse*	*Clichy-Montfermeil*	*Sevran*
Base de financement du PRU	***85,8 M€***	***584 M€***	***324,5 M€***	***157,4 M€***
Participation initiale des communes et EPCI	*5,4 M€*	*130,6 M€*	*7,5 M€*	*11 M€*
Convention au dernier avenant	***110,9 M€***	***692,6 M€***	***580,5 M€***	***279 ,3 M€***
Participation réévaluée des communes et EPCI	*16,3 M€*	*164,6 M€*	*19,7 M€*	*17,3 M€*
Augmentation de la participation des communes et des EPCI	*+ 10,9 M€*	*+ 34 M€*	*+ 12,2 M€*	*+ 6,3 M€*

Source : Cour des comptes

b) Le portage des dépenses par les communes

En raison du décalage entre le paiement des entreprises de travaux publics et le versement des subventions de l'agence nationale pour la rénovation urbaine, les communes ont aussi assuré le portage des dépenses, entraînant des situations parfois pénalisantes pour elles (Vernouillet, Le Portel, Saumur, Sevran et Montfermeil).

La question des délais de paiements s'est posée dès les premiers dossiers engagés, du fait de l'absence de règles claires et stables et des lacunes du suivi financier qui n'était pas assez performant pour permettre une remontée des données issues du terrain, qu'elles soient physiques ou financières, empêchant l'agence nationale pour la rénovation urbaine de bâtir ses prévisions de dépenses de manière fiable.

L'agence précise que, depuis avril 2010, elle partage avec les services des directions départementales des territoires et les maîtres d'ouvrage, des tableaux de suivi des engagements et des paiements. La

collecte annuelle de ces données sur les trois prochaines années, via les porteurs de projets et les délégués territoriaux, devrait donc permettre de fiabiliser les prévisions de dépenses et d'éviter ainsi les effets pervers des prises en charge par les collectivités de la trésorerie de l'agence.

2 - Les moyens consacrés par l'Etat et ses partenaires

a) Les subventions programmées

Initialement fixés par la loi du 1er août 2003 à 2,5 milliards d'euros, les moyens consacrés par l'Etat et ses partenaires sur la période 2004-2008 pour la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine ont été progressivement portés à 4 Md€ (2004-2011) par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, puis à 5 Md€ (2004-2013) par la loi du 16 juillet 2006 portant engagement national pour le logement et 6 Md€ (2004 à 2018) par la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, y compris les financements provenant de l'Union d'économie sociale du logement (UESL)[40] et enfin à 12 Md€ par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion auxquels se sont ajoutés 351 M€ de crédits exceptionnels au titre du plan de relance.

Une convention signée par l'Etat et l'Union d'économie sociale du logement en date du 11 octobre 2001, plusieurs fois modifiée, avait défini la participation des employeurs à l'effort de construction du programme national de rénovation urbaine. Elle a en 2009 pris fin et cette participation est désormais encadrée par décret. Le décret du 29 juin 2009 relatif à cette participation a fixé le montant de la contribution à l'agence nationale pour la rénovation urbaine à 770 M€ annuels de 2009 à 2011. L'Union sociale pour l'habitat (USH) estime que cette augmentation de la contribution de l'UESL se fait au détriment de sa participation à l'effort de construction de logements qui est sa vocation première. En outre, l'USH considère que le prélèvement frappant les organismes HLM sur le potentiel financier disponible (245 M€ en 2011, dont 175 M€ pour financer l'ANRU) réduit les marges d'action des organismes en termes de construction, de réhabilitation et parfois même d'entretien du parc.

[40] L'Union d'économie sociale du logement (UESL) et les collecteurs associés, organismes agréés à collecter auprès des entreprises 0,45% de leur masse salariale au titre de leur participation à l'effort de construction représentent Action logement (anciennement 1 % logement).

b) Les crédits engagés et payés fin 2011

La mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine est plus soutenue depuis deux ans, mais le total des paiements reste fin 2010 inférieur au montant global des subventions engagées, soit 7,4 Md€. Il représentait en effet 47,9 % des engagements.

Fin 2011, les paiements cumulés atteindraient selon la direction du budget, 4,6 Md€ sur un montant total d'engagements de 8,5 Md€.

c) Des ressources financières non sécurisées

Les besoins de financements du programme national de rénovation urbaine pour la seule année 2011 s'élevaient à près de 1 Md€.

Outre la part principale assurée par la contribution de l'UESL, à hauteur de 615 M€ (qui correspondent au solde des 770 M€ dus au titre de l'exercice 2011 et dont une partie avait été versée par anticipation en 2010) et la contribution récurrente de la caisse de garantie du logement locatif social[41] à hauteur de 30 M€, un dispositif complémentaire de financement a été prévu par la loi de finances pour 2011. L'article 210 prévoit ainsi que 260 M€ seront prélevés pour partie sur le potentiel financier des organismes HLM et à hauteur de 95 M€ sur l'affectation d'une partie des ressources de la Société du Grand Paris. Ce dispositif perdurera jusqu'en 2013.

Un montant global de 0,91 Md€ a ainsi été réuni pour 2011, légèrement inférieur aux besoins.

Au-delà de cette échéance, l'Etat a obtenu, après une difficile négociation, une participation renforcée des employeurs à l'effort de construction et au financement de la rénovation urbaine. Ainsi, 810 M€ en 2012 et 780 M€ en 2013 ont été réservés pour l'agence nationale pour la rénovation urbaine. L'agence nationale de l'habitat (ANAH) bénéficie pour sa part d'une somme de 390 M€ en 2012 et de 320 M€ en 2013.

Pour 2014, un financement commun à l'ANRU et à l'ANAH a été défini, mais il n'a pas été réparti. Le plan de financement du programme national de rénovation urbaine pour la période 2012 à 2014 n'est donc pas totalement arrêté. Le financement au-delà de 2013 des opérations engagées n'est pas assuré.

[41] Caisse de garantie du logement locatif social.

3 - De fortes interrogations sur la poursuite du programme national de rénovation urbaine

Les données relatives à la réalisation et au financement du programme national de rénovation urbaine, en dépit de leur caractère incomplet et fragile permettent de constater que :

- les objectifs fixés par le législateur pour la démolition-reconstruction et pour la réhabilitation ne sont couverts respectivement qu'à hauteur de 55 % et 73 % par les conventions de rénovation urbaine ;
- les engagements budgétaires ne couvrent actuellement que 65 % des objectifs de démolition programmés et 78 % des objectifs de réhabilitation ;
- le financement des opérations engagées n'est pas assuré au-delà de 2013.

Cet important décalage entre les moyens financiers disponibles et les objectifs initiaux explique qu'un nouveau programme national de rénovation urbaine soit désormais envisagé. Toutefois, pour poursuivre le programme national de rénovation urbaine, il conviendrait préalablement d'établir un bilan précis de l'avancement du programme, de s'assurer que les opérations engagées sont bien financées et d'évaluer sérieusement l'efficacité économique des aides attribuées par opération.

II - Des objectifs sociaux encore secondaires dans les programmes de rénovation urbaine

La politique de rénovation urbaine ne suffit pas pour lutter contre les mécanismes de ségrégation. En conséquence, chaque territoire éligible aux aides de l'agence nationale pour la rénovation urbaine doit, selon le règlement intérieur de l'agence, faire l'objet de la part du porteur de projet d'un diagnostic urbain et social et d'une stratégie de transformation qui doit donner une place importante aux habitants du quartier.

A - Une participation limitée des habitants

1 - La concertation, critère de validation des projets

La concertation préalable avec les habitants des quartiers concernés par un projet de rénovation urbaine devait constituer une étape importante de la préparation des conventions, à l'instar de ce qui se fait

aujourd'hui dans plusieurs pays européens, l'Espagne et l'Allemagne en particulier.

Les jurys citoyens de Berlin

Berlin est un exemple de participation active de la population à la politique de la ville. Des jurys citoyens y ont été constitués pour 17 quartiers défavorisés, par la volonté du Sénat de Berlin (c'est-à-dire le gouvernement du Land de Berlin). Il s'agit de miser sur la capacité d'organisation des habitants et sur la volonté des élus de leur accorder leur confiance. Les jurys bénéficient d'aides pour financer en complément de la rénovation urbaine à laquelle ils sont associés, des projets (médiation dans les écoles, café Internet, centres de formation et de sport, mesures pour faciliter le nettoyage des jardins publics) dans la perspective de créer une ville agréable et solidaire pour tous.

L'implication directe de la population dans les projets de rénovation urbaine peut être réelle, lorsqu'une bonne articulation des procédures est assurée. A Roubaix, ville où 76 % de la population vit en zones urbaines sensibles, le contrat urbain de cohésion sociale promeut une vie de quartier sur laquelle la concertation et l'information des habitants ont pu prendre appui. Dans ce contexte, la municipalité a créé une « Maison du projet » dans le quartier des Trois Ponts où elle organise, avec les chefs de projets politique de la ville et la direction de projet de rénovation urbaine, des réunions de présentation et des visites de terrain. Il en est de même à Toul où la mairie se charge des questions de citoyenneté et de la coordination des délégués de quartier et à Dunkerque où les maisons de quartiers font participer les habitants du quartier à sa transformation et à l'accueil des nouveaux arrivants.

A Rouen, l'information s'effectue par voie de presse, par affichage ou par le site Internet, mais aussi lors de réunions publiques organisées par la ville et les conseillers de quartiers avec les maîtres d'ouvrage. La démocratie locale fait l'objet d'un service « dédié » présent à la direction de projet.

2 - Des opérations de communication qui prennent le pas sur la concertation

La Cour et les chambres régionales des comptes ont cependant constaté que certaines opérations programmées n'ont pas été conçues en réponse aux besoins exprimés par les habitants à l'issue d'un dialogue préalable. Ainsi, au démarrage du projet de rénovation urbaine, la ville de Blois a organisé des actions de communication auprès des habitants des quartiers Nord, mais pas de véritable concertation avec la population, ni

avec les associations concernées, la seule exception étant le projet de démolition-reconstruction d'une école.

A Montfermeil, des réunions d'information ont eu lieu, mais la concertation n'a pas été mise en œuvre au démarrage du projet compte tenu du contexte local de copropriétés très dégradées. Il en est résulté un manque d'adhésion des citoyens à la transformation des quartiers, pourtant nécessaire à la réussite des projets.

Face à ces difficultés, en avril 2006, une circulaire de l'agence nationale pour la rénovation urbaine a été consacrée aux outils de la concertation, accompagnée d'un guide de bonnes pratiques et d'un cadrage juridique. Des missions d'appui ont été organisées. A partir de 2007, plusieurs associations (association Quartier 31 en Haute Garonne), ont développé des activités qui ont permis d'impulser de véritables dynamiques dans l'animation des quartiers.

En 2010, un conseil de quartier a été créé à Blois et un chargé de mission nommé pour l'animation d'ateliers visant à associer les habitants aux réflexions conduites par la ville sur l'avenir du quartier. L'association Quartiers de proximité contribue à cette dynamique.

Un rapport récent du conseil national des villes sur la démocratie locale et la participation des habitants[42] fait l'analyse d'une crise de l'offre de participation et d'un manque de reconnaissance de l'expression citoyenne. Il propose de mettre en place un cadre de référence partagé en matière de concertation dans chaque territoire de projet, de développer des lieux d'écoute et de partage en donnant toute leur place aux associations et de faire des démarches participatives l'un des axes forts de la future contractualisation.

B - Un accompagnement social du relogement encore insuffisant

Les conventions de rénovation urbaine faisant mention d'un accompagnement social du relogement sont minoritaires et dans bien des cas, les actions mentionnées portent uniquement sur le déménagement et la réinstallation.

A contrario, lorsqu'ils sont mentionnés dans les conventions de rénovation urbaine, les processus locaux d'accompagnement social sont particulièrement structurés, et mis en place dans des délais acceptables. Ils prennent en compte tous les intérêts en présence, comme à Toulouse et

[42] Rapport adopté par le bureau du conseil national des villes du 19 janvier 2012 en réponse à une demande ministérielle du 17 juin 2010.

à Roubaix, où cette politique est soutenue par le fonds social européen (FSE) pour « *développer les actions de proximité* » et « *favoriser l'insertion des publics* ». La communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire (CARENE) s'est quant à elle engagée, dès 2006, avec l'Etat et les bailleurs sociaux dans une charte du relogement destinée à garantir aux habitants « *une démarche et un relogement respectueux de leurs besoins et de leurs souhaits* ».

A Bondy, des financements sont apportés d'une part par l'Etat dans le cadre du contrat urbain de cohésion sociale pour soutenir les initiatives des associations de locataires dans les immeubles accueillant des relogements, et d'autre part, par l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances pour accompagner les ménages relogés. Ces initiatives ont pour fonction d'assurer un suivi des familles qui s'installent dans les nouveaux quartiers. Une expérimentation qui s'est déroulée en 2011, visait trois objectifs : la mise en place d'une démarche de maillage territorial social pour mieux faire connaître les services proposés aux Bondynois, et accroître le recours à ces services ; l'instauration d'un « rendez-vous social » mensuel, bi-mensuel ou trimestriel pour les familles en difficultés au moment du relogement, identifiées par les bailleurs, les maîtrises d'œuvre urbaines et sociales ou les services sociaux de la Ville ; la création d'une rencontre annuelle avec le conseiller en économie sociale et familiale de la Maison des services publics pour l'ensemble des familles relogées. D'autres opérations similaires, bien que non labellisées par le secrétariat général du comité interministériel des villes, mais jugées importantes localement, ont également fait l'objet d'un soutien de l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) à la Courneuve.

Ces initiatives d'accompagnement social du relogement soutenues par les collectivités territoriales et par les services de l'Etat mériteraient d'être développées. La formation « acteurs-habitants » mise en place par l'Union sociale pour l'habitat, l'Acsé et l'agence nationale pour la rénovation urbaine expérimentée depuis 2011 dans le cadre des écoles de la rénovation et de la gestion des quartiers s'inscrit dans cette perspective.

C - Une mise en œuvre tardive de la gestion urbaine de proximité

Pour assurer la pérennité des investissements effectués lors des opérations de rénovation urbaine et le bon fonctionnement urbain et social des quartiers, l'agence nationale pour la rénovation urbaine et ses partenaires demandent, dans les six mois suivant la signature de la convention de rénovation urbaine, l'élaboration d'une convention

associée de gestion urbaine de proximité (GUP) pour assurer la gestion locative et la qualité de service, la propreté des immeubles et des espaces urbains, la tranquillité et la sécurité ainsi que les services aux habitants.

1 - Une obligation non respectée au démarrage des projets

La gestion urbaine de proximité est très liée au projet de rénovation urbaine et au changement d'image des quartiers, mais elle n'est pas pour l'instant systématiquement mise en œuvre. Alors que l'objectif était de briser l'isolement et les cloisonnements institutionnels pour nouer des processus de travail coordonnés entre les collectivités territoriales et les bailleurs directement au contact de populations défavorisées, les moyens pertinents pour parvenir à cet objectif d'amélioration de la qualité du cadre de vie ont été laissés à leur seule appréciation, sans soutien réel de l'ANRU. Seuls des modèles de chartes et des méthodologies pour les négocier ont été mis en circulation. Ce qui s'est révélé notoirement insuffisant, comme l'expliquent certains préfets.

Une étude[43] réalisée en 2008-2009 à la demande de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) constatait à partir de l'analyse de 102 projets de rénovation urbaine, une grande hétérogénéité des conventions de gestion urbaine de proximité, dans leur ampleur, leur contenu et la déclinaison opérationnelle de leurs objectifs.

2 - Une procédure dans bien des cas tardive

L'analyse plus récente des conventions sur les sites retenus par l'enquête de la Cour et des chambres régionales des comptes révèle que des démarches se sont développées progressivement, toujours au-delà des six mois fixés par les conventions ANRU (Communauté urbaine du Creusot-Montceau-les-Mines et commune du Portel), que leur mise en œuvre est complexe et qu'elles restent parfois en deçà du rôle qu'elles devraient jouer.

[43] Etude sur la gestion urbaine de proximité dans les projets de rénovation urbaine confiée par l'ANRU à FORS, bureau d'études FORS-Recherches sociales (rapport de mars 2009).

Un développement disparate de la gestion urbaine de proximité

- En Seine Saint Denis, sur les 29 conventions de rénovation urbaine conclues par l'ANRU, 19 chartes de gestion urbaine de proximité ont été signées. Une doit être étendue à l'ensemble des quartiers en rénovation urbaine et neuf devaient encore être élaborées fin 2011. En outre, alors que la loi précitée du 1er août 2003 prévoit la signature de véritables conventions de gestion urbaine de proximité, reposant sur des diagnostics précis, les chartes ne répondent pas totalement à cette définition, puisqu'elles ne sont que des déclarations préalables d'intention.

Plus précisément, **à Clichy-sous-Bois-Montfermeil**, la signature de la convention de rénovation urbaine est datée du 17 décembre 2004 mais celle de la gestion urbaine de proximité, signée le 8 janvier 2009, tardive et mal coordonnée, ne repose ni sur un diagnostic suffisamment précis ni sur une mobilisation identique de tous les bailleurs. La complexité du pilotage n'est pas étrangère à ce retard. En effet, alors que le programme de rénovation urbaine devait être porté par la communauté d'agglomération, ce sont les deux communes membres qui en deviennent maîtres d'ouvrage au moment où le pilotage de la gestion urbaine de proximité, conservé dans un premier temps par les communes, suivait une évolution opposée pour passer, à partir de 2011, sous la responsabilité d'un chargé de mission intercommunal désormais responsable de l'articulation des dispositifs.

- Dans le département du Nord, les conventions de gestion urbaine de proximité ont souvent été difficiles à mettre en place. Elles concernent étroitement l'organisation de la gestion, de la maintenance et de l'entretien chez les maîtres d'ouvrage pour des projets parfois ponctuels alors que les bailleurs possèdent des patrimoines à l'échelle d'une agglomération ou d'un département. Leurs démarches sont restées cristallisées, jusqu'à la récente convention de gestion des espaces publics et privés, autour de la participation des habitants (**Roubaix**) sans que les processus de collecte et de réponse aux observations des habitants soient évalués en concertation avec les financeurs et les associations d'habitants. Dans ce contexte, l'action du groupement d'intérêt public « Lille métropole renouvellement urbain » mérite d'être citée : le groupement d'intérêt public (GIP) a aidé les maîtres d'ouvrage à définir les priorités attendues au titre de la gestion urbaine de proximité pour améliorer le cadre et la qualité de vie des habitants. Il a également été à l'origine de pratiques expérimentales dans certaines communes, dont le bilan a permis de dégager l'éventuel intérêt de leur généralisation à d'autres quartiers. La gestion urbaine de proximité mise en place à **Lille nord** par une charte très détaillée, signée en mars 2007, et réactualisée en 2008, apparaît exemplaire pour l'environnement, la sécurisation et la tranquillité des quartiers.

3 - Des recommandations récentes pour mieux coordonner la gestion urbaine de proximité

Parallèlement à des améliorations opérationnelles souhaitables là où elle existe déjà, la mise en œuvre de la gestion urbaine de proximité devrait être effective dans tous les programmes de rénovation urbaine et la démarche prise en charge par les véritables acteurs de terrain, services communaux, agents de proximité des bailleurs et habitants eux-mêmes. Ce point a été rappelé au comité interministériel des villes du 18 février 2011.

Une circulaire du 28 octobre 2011 du secrétariat général du comité interministériel des villes et du directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, rappelle les préfets au respect de cette obligation, leur suggère une clarification de la répartition des compétences entre les différents services déconcentrés de l'Etat concernés (pas moins de trois directions départementales auxquelles s'ajoutent les directions interdépartementales et les délégués du préfet) et la désignation pour chaque quartier d'un référent gestion urbaine de proximité. Enfin, la circulaire mentionne l'appui proposé par l'Acsé dans le cadre du dispositif des « *diagnostics en marchant* ». Cette obligation semble progressivement mise en œuvre puisqu'on dénombre 242 conventions et que 60 sont en cours de préparation.

D - Une consolidation nécessaire de la clause d'insertion

La loi de 2003 prévoit d'une part qu'une charte nationale d'insertion intègre dans le programme national de rénovation urbaine les exigences d'insertion professionnelle des habitants des zones urbaines sensibles, dont plus de 20 % sont au chômage et d'autre part que porteurs de projets et maîtres d'ouvrage sont tenus d'établir, avec les préfets et les partenaires locaux, un plan local d'application de la charte six mois après la signature de la convention l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Les chantiers doivent donc favoriser l'insertion professionnelle dans les quartiers prioritaires et améliorer les conditions d'emploi des habitants des zones urbaines sensibles.

Ce plan doit prévoir un diagnostic de l'emploi sur les quartiers concernés par le projet de rénovation urbaine et un engagement sur :

- un objectif d'insertion au minimum égal à 5 % du nombre total d'heures travaillées dans le cadre des travaux d'investissement du projet financés par l'agence, réservées aux habitants des zones urbaines sensibles ;

– un objectif d'insertion au minimum égal à 10 % des embauches directes ou indirectes (notamment à travers des structures du type régies de quartier ou associations d'insertion) effectuées dans le cadre de la gestion urbaine de proximité et de la gestion des équipements faisant l'objet d'aides de l'ANRU, réservées aux habitants des zones urbaines sensibles.

1 - Un bilan en demi-teinte

A l'occasion du comité interministériel des villes du 18 février 2011, l'agence nationale pour la rénovation urbaine a diffusé des données relatives à la mise en œuvre de la clause d'insertion selon lesquelles « *22 460 personnes ont bénéficié de 28 600 contrats de travail et 8 130 000 heures d'insertion ont été réalisées. 40 % des bénéficiaires sont des jeunes sans qualification et/ou sans expérience et 23 % des demandeurs d'emploi de longue durée* ». En février 2012, le directeur de l'agence estimait à 12,4 millions le nombre d'heures réalisées, au bénéfice de 31 000 personnes dont 85 % résident en zones urbaines sensibles, compte tenu de la montée en régime du programme national de rénovation urbaine et de la souplesse introduite dans le dispositif qui permet désormais de comptabiliser l'apprentissage et les contrats de professionnalisation pour les zones urbaines sensibles dans le dispositif des clauses d'insertion.

Ce bilan est significatif des efforts entrepris pour que le programme national de rénovation urbaine favorise l'emploi dans les quartiers dégradés, mais ne rend pas compte des difficultés des partenaires à élaborer et valider le plan local d'application de la charte, presque toujours après les six mois maximum pourtant impartis conventionnellement.

Au niveau local, les volumes d'heures réalisées sont, dans bien des cas, inférieurs aux objectifs.

Des résultats inégaux

- Au titre des dix opérations l'agence nationale pour la rénovation urbaine de la **métropole lilloise**, l'ensemble des clauses locales d'insertion prévoient un total de 624 324 heures de travail à réaliser d'ici fin 2013. En 2010, 30 % des objectifs étaient atteints.

- **A Blois**, les objectifs rehaussés en novembre 2007 à 102 155 heures n'ont été atteints qu'à 40,9 % en janvier 2010 (41 794 heures).

- **A Toulouse**, l'objectif de 5 % des heures d'activité générées par les chantiers a été atteint en 2009, mais l'objectif de 10 % d'embauches directes n'a pas encore été obtenu.

- **A Toul**, la mise en œuvre tardive de la clause d'insertion de l'ANRU expliquerait le déficit important d'heures réalisées par Toul Habitat (1 941 heures réalisées pour 4 995 programmées), mais la ville a souscrit, le 1er avril 2010, une mission d'assistance auprès de la maison de l'entreprise, de l'emploi et de la formation « Terres de Lorraine », ce qui lui a permis d'élargir le champ géographique de l'insertion et d'atteindre désormais 115 % de ses objectifs.

- **En Seine-Saint-Denis**, la clause d'insertion a été progressivement mise en place. En effet, 25 plans locaux d'application de la charte nationale d'insertion ont été signés, les 4 plans restant concernant Bagnolet, Bondy, Pavillon-sous-Bois et Villetaneuse, auxquels s'ajoutera celui relatif au projet de rénovation urbaine de Noisy-le-Grand dans les six mois après la signature de la convention. En termes de résultats, l'atteinte des objectifs chiffrés reste difficile et de qualité insuffisante en raison d'un recours massif et quasi exclusif à l'intérim d'insertion. En effet, au 31 juin 2010, 421 462 heures d'insertion ont été réalisées depuis le début du programme dans les projets de rénovation urbaine. Au total, 30 % des heures initialement prévues dans le plan local ont été réalisées. 58 % des contrats conclus sont des contrats de transition professionnelle (intérim). Cependant, 44 % des heures relèvent de l'intérim d'insertion et 3 % seulement de l'intérim classique, contre respectivement 31 % et 15 % au niveau national.

A La Courneuve, la mise en œuvre de la clause d'insertion s'est heurtée à des difficultés de mobilisation de publics ne fréquentant pas les structures de recherche d'emploi, à un fort turn-over des personnes embauchées et à la réticence des entreprises pour les métiers du bâtiment. A Sevran, le dispositif local de suivi de la clause d'insertion s'est mis très progressivement en place. Il en résulte un retard dans sa déclinaison en termes d'heures travaillées, sachant que, par ailleurs, il n'existe aucun objectif quantifié quant à l'engagement de recrutement de 10 % de résidents en zones urbaines sensibles.

Le cas de Clichy-Montfermeil est exemplaire : la charte locale d'insertion, signée en décembre 2007, avec un objectif de 226 000 heures d'insertion, a été l'occasion d'une véritable réflexion entre partenaires. Elle était appliquée au 15 mars 2010 à hauteur de 42 % (95 000 heures environ), et la revue de projet de 2011 mentionne un taux de réalisation avoisinant les 75 %, soit une augmentation de 33 points, alors que les populations bénéficiaires sont fréquemment les moins diplômées (un peu moins de la moitié des personnes recrutées a un niveau de formation inférieur ou équivalent à un certificat d'aptitude professionnelle et 24 % ont moins de 25 ans).

2 - Une coordination à consolider, un parcours d'insertion à conforter

De nombreuses communes sont concernées par des projets de rénovation urbaine, qui se sont traduits en autant de plans locaux de mise en œuvre de la clause d'insertion.

Il eût été souhaitable que l'agence nationale pour la rénovation urbaine encourageât d'abord des mutualisations dans un cadre géographique approprié, au moins de niveau intercommunal. Elles auraient permis de recenser les chantiers et les besoins générés pour établir un lien avec les publics issus des quartiers sensibles éligibles à des mesures d'insertion ou de formation. La mutualisation aurait même pu être envisagée à une échelle plus large que celle des seuls chantiers agence nationale pour la rénovation urbaine limitée dans le temps, en maintenant une priorité aux habitants des zones urbaines sensibles, comme à Toulouse et à Sevran qui a décidé d'élargir cette clause à l'ensemble de sa commande publique avec un taux de 7 % du nombre total d'heures travaillées.

C'est donc en termes de parcours d'insertion qu'il aurait fallu raisonner. Ainsi le pilotage, lorsqu'il est coordonné, comme dans le Nord ou en Haute-Garonne, consiste à développer des partenariats avec les donneurs d'ordre, les entreprises du bâtiment, les structures d'accueil des demandeurs d'emploi, et d'autre part à mettre en place les outils de suivi de l'insertion et de comptabilisation des heures réalisées. Il donne alors des résultats plus probants. A Lille Sud, le ciblage sur les habitants des zones urbaines sensibles est bien respecté (90 %) et l'objectif « habitat social » du contrat urbain de cohésion sociale atteignait 189 711 heures d'insertion dont 56 % ont été inscrites et 44 % réalisées à fin octobre 2010.

En revanche, le nombre de contrats à durée indéterminée signés reste limité, d'après les données du 1er mars 2011 (seuls 45 % des

bénéficiaires sont encore en parcours après 6 mois de contrat). Les bilans des comités techniques de suivi et revues de projet montrent que, quelle que soit l'ingénierie déployée, la pérennisation des embauches et des résultats à la hauteur des objectifs est difficile à obtenir, ce qui explique le recours massif à l'intérim.

Les résultats obtenus récemment dénotent avant tout un problème d'organisation initiale du dispositif prévu dans un domaine qui n'était pas au cœur des compétences des dirigeants de l'agence nationale pour la rénovation urbaine comme de ses relais techniques locaux. En outre, les pistes de la mutualisation ou de l'apprentissage comme la recherche de l'insertion durable sont restées au second rang des préoccupations des projets de rénovation urbaine par rapport aux objectifs quantitatifs à atteindre en termes d'emploi.

Une implication plus forte et mieux coordonnée de l'ensemble des services concernés, par les préfets, est recommandée et le ciblage sur les publics les plus éloignés de l'emploi doit être renforcé.

III - L'absence de projets de territoires globaux et cohérents

L'articulation de la rénovation urbaine avec le volet social de la politique de la ville, à travers les « programmes d'actions » visés par la loi de 2003 ayant échoué, ce sont les contrats urbains de cohésion sociale qui ont eu pour objet à partir de 2006 d'assurer la mise en cohérence des nombreux dispositifs, urbains et sociaux, sur les territoires concernés.

Clé de voûte de la politique de la ville, la mise en cohérence attendue des nombreux dispositifs thématiques à travers ces contrats reste cinq ans après fort peu effective.

A - Des contrats urbains de cohésion sociale élaborés sans réel diagnostic préalable

1 - Une obligation juridique d'état des lieux qui n'est pas respectée

La circulaire du 24 mai 2006 fixe les principes d'élaboration des nouveaux contrats qui sont entrés en vigueur à compter du 1er janvier 2007.

Cette circulaire demandait que le projet de développement social et urbain tienne compte des évaluations des précédents dispositifs. L'élaboration du contrat urbain de cohésion sociale devait donc se fonder sur une analyse de six ans de fonctionnement du contrat de ville et des résultats obtenus.

Compte tenu des défaillances constatées et évoquées précédemment en matière d'évaluation, celle-ci a fait défaut ou n'a délivré qu'une analyse partielle, basée sur des indicateurs construits à partir de données anciennes ou trop imprécises pour caractériser de manière certaine et pertinente les résultats obtenus. Par conséquent, privée d'indicateurs de résultats fiables, cette évaluation s'est muée en un bilan physico-financier, plus ou moins complet, de six ans d'actions. Aucun exemple de bonne pratique ne peut être produit à l'issue des contrôles effectués sur les collectivités territoriales.

La circulaire précitée indiquait également que les contrats devaient « *reposer sur un diagnostic, à l'échelle du quartier, de la commune et de l'agglomération, permettant d'identifier à la fois les enjeux prioritaires et les ressources du territoire* ». Il était donc attendu un constat de la situation de ces quartiers, de leurs difficultés et de leurs potentialités, qui tienne compte des actions passées, pour préparer la définition d'objectifs et de solutions adaptées. Enfin, la circulaire rappelait que les contrats devaient « *s'adosser à un diagnostic établi par l'ensemble des partenaires* ».

2 - Un contenu qui est loin de répondre aux attentes

Les diagnostics préalables à l'établissement des contrats urbains de cohésion sociale ne se fondent pas sur une véritable analyse des difficultés des quartiers prioritaires ainsi que des ressources mobilisables par l'Etat et par les collectivités à l'échelle communale et intercommunale.

Certains diagnostics se réduisent à la juxtaposition de documents d'orientations générales datées sur la solidarité, comme à Roubaix, ou renvoient à l'étude d'un axe prioritaire thématique isolé d'une vision transversale. Ainsi, à Vernouillet (Eure-et-Loire), un diagnostic est requis sur l'axe santé et à Sevran sur l'axe sécurité/prévention de la délinquance.

Si la contrainte de temps a pesé sur la réalisation de diagnostics cohérents, ce que déplorent certains élus, la circulaire du 15 septembre 2006 relative à la géographie prioritaire ouvrait la possibilité d'une approbation du programme d'actions pluriannuel après la signature du contrat urbain de cohésion sociale (CUCS), mais cette possibilité n'a toutefois pas été utilisée.

Obstacle plus contraignant, le manque de données fiables et d'actualité a été déploré par les élus. Ainsi, les diagnostics ont été échafaudés avec des données socio-démographiques datant des derniers recensements de 1990 et 1999. Depuis lors, l'INSEE a développé une nouvelle offre de services *ad hoc* mais qui semble peu exploitée par les communes[44], peut-être parce qu'elle demeure circonscrite aux zones urbaines sensibles qui ne reflètent pas la totalité de la géographie des quartiers prioritaires bénéficiant d'un contrat. Par ailleurs, cette absence de données fiables et actualisées n'a pu être compensée par l'existence, encore assez rare, d'observatoire locaux. Ainsi, en 2003, malgré la création de l'observatoire social et territorial du Boulonnais, la communauté d'agglomération du Boulonnais ne disposait pas de données assez précises sur ses quartiers prioritaires. Cette carence à laquelle l'observatoire national des zones urbaines sensibles tente désormais de remédier a nécessairement eu des répercussions sur l'évaluation, celle-ci ne pouvant se fonder sur des informations pertinentes.

Enfin, hormis l'exemple d'une rédaction partagée à Migennes, il apparaît que, dans les exemples étudiés et en particulier dans le département de Seine-Saint-Denis, la contribution de l'Etat à l'élaboration du diagnostic du contrat urbain de cohésion sociale n'est pas allée au-delà de la fourniture d'éléments statistiques.

B - Un cloisonnement marqué entre rénovation urbaine et cohésion sociale

L'insuffisance de concertation n'a pas favorisé l'articulation des problématiques urbaines et sociales et, en particulier, n'a pas permis de rapprocher le contenu des discussions entreprises pour la rénovation urbaine avec celles relatives aux contrats urbains de cohésion sociale.

1 - Un contexte institutionnel qui n'a pas favorisé la cohérence

Le déficit d'articulation entre les problématiques urbaines et sociales s'explique d'abord par le contexte institutionnel. Cette déconnexion se révèle en effet dès l'élaboration du programme national de rénovation urbaine, qui, en dépit de son caractère structurant pour l'ensemble des projets conduits en faveur des quartiers, n'a pas été présenté et approuvé en comité interministériel des villes.

[44] La commune de Salon-de-Provence a ainsi réalisé, en partenariat avec l'INSEE, une cartographie de son territoire.

Au niveau national, la formalisation d'une coordination entre l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) n'est intervenue que très tardivement puisque ce n'est que le 18 octobre 2010 qu'a été signée une convention de partenariat entre les deux opérateurs, donnant lieu par exemple à des collaborations en mai 2011 entre les agences sur la sortie des conventions de rénovation urbaine. Force est à cet égard de constater que l'unicité de tutelle confiée au secrétariat général du comité interministériel des villes n'a pas produit tous les effets de mise en cohérence qui étaient attendus.

Localement, les préfets délégués à l'égalité des chances et les sous-préfets ville, pilotes de la négociation avec les élus des contrats urbains de cohésion sociale, sont certes associés au suivi de l'évolution des projets de rénovation urbaine, mais ils les conduisent rarement, le rôle des services déconcentrés chargés du logement et de l'habitat étant dans ce domaine prépondérant. En effet, l'instruction des opérations d'urbanisme se révèle très technique et le préfet délégué ou le sous-préfet ville n'a pas toujours le positionnement lui permettant d'imposer une cohérence entre les opérations d'investissement et celles portant sur le fonctionnement de la politique de la ville. D'ailleurs, alors que le préfet de département est délégué territorial de l'ANRU, dans la majorité des cas (15 sur 26), le préfet délégué ou le sous-préfet ville n'est pas délégué adjoint, cette fonction étant dévolue au directeur départemental des territoires, chargé du logement et de l'habitat notamment.

De même, au démarrage du programme, les élus locaux n'ont pas toujours été pleinement associés à la négociation des conventions de rénovation urbaine, l'objectif ayant été de signer le plus grand nombre de conventions, parfois au détriment d'une négociation suffisamment approfondie.

2 - Le poids prééminent du volet urbain

Le manque d'articulation entre les conventions de rénovation urbaine et les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) s'explique aussi par une échelle de financement sans commune mesure entre ces deux dispositifs. La question de la mise en cohérence des premiers par les seconds se pose ainsi avec acuité, le porteur de projet étant plus enclin à prioriser la garantie de crédits et les résultats les plus visibles du volet urbain, à tel point qu'il a pu arriver que le contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) soit si résiduel par rapport à une opération « agence nationale pour la rénovation urbaine » (ANRU) que la mairie ne le mentionne pas spontanément, comme à Lambersart.

Les différences de calendrier et la complexité de l'élaboration des conventions de rénovation urbaine ont aussi rendu l'articulation avec les CUCS très difficile. Ainsi, en Seine-Saint-Denis, où 33 contrats ont été conclus, ou en Haute-Garonne, concernée par un seul contrat, les conventions de rénovation urbaine vont rarement au-delà d'une référence très générale au contrat, lorsqu'elles le mentionnent. Elles se contentent de déterminer, conformément aux attendus de l'agence nationale pour la rénovation urbaine, les dispositions spécifiques en termes de gestion urbaine de proximité, de relogement, d'insertion par l'économique ou de communication/concertation avec les habitants des quartiers en rénovation urbaine.

Par ailleurs, même lorsque cette articulation est affichée dès la préparation du contrat urbain de cohésion sociale, elle n'est pas, pour autant, gage d'une effective complémentarité entre contrat urbain de cohésion sociale et projet de rénovation urbaine. A l'exception de Lille, il semble que le défaut d'articulation soit la règle dans les faits, le comité d'évaluation et de suivi de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) l'a d'ailleurs souligné dans ses deux derniers rapports[45]. La nécessité de coordonner les sujets urbains et sociaux est pourtant essentielle en politique de la ville. Par exemple, l'effectivité de la clause d'insertion incluse dans les conventions de rénovation urbaine nécessite que les services chargés de l'emploi aient un droit de regard sur les marchés, dès leur négociation, en amont, et que le préfet soit mobilisé pour imposer le respect de cette clause aux entreprises.

En conséquence, s'il est difficile d'en faire une règle, la logique de bonne coordination des sujets voudrait que le délégué adjoint de l'agence soit le préfet délégué à l'égalité des chances ou le sous-préfet ville.

3 - Un manque de coordination amplifié au niveau local

Enfin, la politique de la ville se complexifie avec la mise en place d'une offre de dispositifs concurrents, alternatifs, par les régions et les départements, qui étaient jusqu'en 2006, partenaires des contrats de ville, et sont aujourd'hui absents de la contractualisation, à quelques exceptions près.

De manière emblématique, le conseil général de la Haute-Garonne, associé historique et important aux contrats de ville toulousains, compte tenu de ses compétences dans les domaines social, de l'insertion et de la

[45] « La rénovation urbaine à l'épreuve des faits », rapport 2009 du comité d'évaluation et de contrôle de l'ANRU, mars 2010, p. 80 et s., et « Les quartiers en mouvement : pour un acte 2 de la rénovation urbaine », les contributions du comité d'évaluation et de contrôle de l'ANRU, 2011, p. 65 et s.

prévention de la délinquance, a développé son propre « programme départemental d'action pour les quartiers urbains », affichant une contribution annuelle non négligeable, qu'il chiffre à 12 M€ par an, sur ses compétences propres.

En conclusion, les contrats urbains de cohésion sociale n'ont pas permis d'enrayer ce phénomène d'empilement de dispositifs sectoriels, ce dont de nombreux maires se plaignent, de Denain à Vallauris-Golfe-Juan.

Cette procédure contractuelle conçue comme un outil de mise en cohérence de la politique de la ville a été prioritairement utilisée pour programmer les subventions aux associations, les programmes de rénovation urbaine étant dédiés à la rénovation du cadre de vie. La lisibilité de l'action publique en pâtit singulièrement. Pour éviter une telle situation, il aurait fallu mieux articuler l'action de l'agence nationale pour la rénovation urbaine et celle de l'Acsé, notamment en établissant un contrat unique fédérateur. Ainsi que l'indique le rapport remis par MM. Hamel et André au Premier ministre sur la révision de la géographie prioritaire et la contractualisation de la politique de la ville[46], ce « *contrat unique et global bâti au service d'un projet de territoire* » doit « *se substituer progressivement à l'ensemble des outils au travers desquels la politique de la ville est organisée territorialement et devenir progressivement la référence unique du cadre d'intervention de la politique de la ville. Dans cette optique, le contrat devra à terme être conçu comme un projet de développement intégré prenant en compte plusieurs dimensions (cohésion sociale, accompagnement social de la rénovation urbaine, développement économique…)* ».

C - Le pilotage défaillant des actions contractuelles

Pour la circulaire du 24 mai 2006 précitée, la gouvernance du contrat urbain de cohésion sociale devait reposer sur un comité de pilotage du contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) et sur une direction de projet placée auprès du maire ou du président de l'intercommunalité.

Dans les faits, cette préconisation d'organisation n'a pas été adoptée telle quelle par les partenaires. Si la vocation stratégique est bien dévolue, par le contrat, au comité de pilotage du contrat, néanmoins, la fonction opérationnelle se scinde en deux instances, un comité technique regroupant les services techniques, préparant les décisions du premier comité, et un chef de projet, effectivement placé auprès de la collectivité

[46] Cf. page 24.

territoriale, gestionnaire au quotidien de la bonne application des décisions du comité de pilotage.

Compte tenu de la multiplicité des dispositifs et de leur autonomisation, qui rendent complexe le processus de décision, le comité de pilotage du contrat n'est pas en capacité d'exercer les compétences attendues de pilotage stratégique. En effet, il ne peut être le lieu de réflexions stratégiques dans la mesure où, généralement, il associe effectivement l'Etat et la commune, mais laisse au second plan les établissements publics de coopération intercommunale, les conseils généraux et régionaux, aux compétences pourtant incontournables pour une mise en œuvre la plus efficace possible de la politique de la ville.

1 - Des comités de pilotage dont le rôle est limité

Les réunions du comité de pilotage ne sont ni fréquentes ni régulières. Ainsi, à Chennevières-sur-Marne, le comité de pilotage ne s'est réuni qu'une fois depuis la signature du contrat. A Toulouse, il n'a pas été constitué, tel que le prévoyait la circulaire de mai 2006, un processus entre la ville et les autres acteurs s'y substituant.

Cette capacité de réflexion est, de surcroît, obérée par le fait que l'évaluation n'est ni conçue comme une aide à la décision ni comme un instrument correctif des mesures inefficaces. A Sevran, malgré la mention, dans une première évaluation, de perspectives d'actions correctrices après la mise en place d'un observatoire de la délinquance, celles-ci n'avaient pas été mises en œuvre au bout de trois ans de fonctionnement, sans que ce retard soit expliqué.

Par conséquent, le comité de pilotage limite son rôle à celui de la programmation des subventions aux associations, quelle que soit la taille de la collectivité territoriale signataire (Migennes, Vernouillet, Vallauris-Golfe-Juan ou la communauté d'agglomération de Chalon-Val de Bourgogne). Ainsi, la réunion[47] du dernier trimestre de l'année est consacrée à l'élaboration de l'appel à projets pour l'année suivante. Dans ces conditions, il a surtout vocation à permettre au plus grand nombre d'associations de proposer un projet, laissant peu de place à de nouvelles venues pour de nouvelles initiatives.

La seconde réunion du comité de pilotage, au printemps, a pour but de valider les financements et d'arrêter la programmation finalisée par le comité technique, sur proposition du chef de projet qui, le plus souvent, a

[47] Il arrive que cette étape se fasse par un simple échange de courriers, comme à Sevran.

seul sélectionné les associations, comme à Metz, où son rôle a cependant depuis évolué.

In fine, le débat stratégique se résume à une discussion sur le taux de subvention des partenaires et non sur l'adéquation de la réponse apportée, par l'action financée, à un besoin identifié précisément. Dans ces conditions, le choix des opérations s'oriente davantage vers un objectif général d'amélioration de la situation globale, qui reste très difficile à atteindre.

2 - L'échec des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) à réaliser la synthèse des dispositifs de la politique de la ville

La sédimentation des dispositifs, déjà amorcée avec les contrats de ville précédents, se trouve confortée par la nouvelle politique contractuelle. C'est le cas dans la communauté d'agglomération du grand Toulouse, où les aides à l'emploi et au développement économique s'additionnent et ne s'articulent pas avec celles du contrat urbain de cohésion sociale (CUCS), ou comme à Caudry, où les actions du volet éducatif du contrat correspondent en fait à la mise en œuvre du dispositif de réussite éducative déjà pris en charge sur le budget de la caisse des écoles.

Cette situation s'explique par une forte autonomisation de certaines thématiques comme la santé ou l'éducation, dont le pilotage a été isolé, dans le cadre des ateliers-ville-santé ou du programme de réussite éducative, mais aussi par une difficulté réelle à articuler entre eux des dispositifs qui relèvent souvent de partenaires multiples tant au niveau de l'Etat que des collectivités territoriales.

Le contrat urbain de cohésion sociale n'est donc pas à ce jour le cadre global et cohérent de la politique de la ville pour lequel il avait été créé. Dans l'attente d'une nouvelle phase de contractualisation, pour 2014, il serait fructueux d'envisager la réalisation d'un véritable diagnostic des quartiers, pour pouvoir élaborer un programme d'actions cohérentes, fondées sur des objectifs quantifiables, mesurables, donc évaluables. Les avenants expérimentaux aux contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) lancés en 2011 semblent s'acheminer vers cette finalité. Ce faisant, ils confirment que les contrats en cours ont été lancés sans véritable diagnostic ni concertation entre les deux pilotes que sont l'Etat et le maire ou le président de l'intercommunalité.

Cette simplification pourrait passer par l'abandon de thématiques prioritaires pour l'Etat. L'action publique se déterminerait par la réalité d'un territoire qui la commande plutôt que par les financements. Dans ces

conditions, la question de la programmation deviendrait accessoire par rapport à la conception d'un projet.

Un vrai diagnostic conduira nécessairement les signataires du contrat à souligner la nécessité d'un engagement de l'Etat sur les principales politiques menées, telles l'emploi, la sécurité ou le logement social, dimensions jusque là insuffisamment traitées dans le cadre des contrats urbains. La faiblesse de prise en compte des politiques dites de droit commun n'est pas la moindre des carences de ces contrats. Elle explique en partie un pilotage devenu très routinier de ces dispositifs par les partenaires au cours des années.

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

Le programme national de rénovation urbaine en cours de réalisation constitue un effort sans précédent en faveur des quartiers en difficulté. Les enquêtes d'opinion montrent que les habitants relogés sont plutôt satisfaits de leurs logements neufs ou réhabilités et de l'amélioration de leur qualité de vie.

Toutefois la diversification de l'habitat reste insuffisante et l'objectif de mixité, tant sociale que fonctionnelle, n'est pas atteint.

Le financement du programme national de rénovation urbaine reste incertain. Les moyens consacrés par l'Etat et ses partenaires au financement de la rénovation urbaine pour achever les opérations engagées ne sont pas sécurisés à partir de 2013.

L'articulation de la rénovation urbaine avec la dimension sociale de la politique de la ville, malgré les objectifs affichés initialement, demeure parcellaire. Les contrats urbains de cohésion sociale lancés en 2006, sans évaluation des politiques antérieures, n'ont pas permis d'assurer une cohérence et peinent à faire converger les dispositifs de la politique de la ville.

En conséquence, la Cour et les chambres régionales des comptes recommandent :

6. *d'établir un bilan aussi précis que possible des engagements du programme national de rénovation urbaine au regard des financements disponibles afin d'en sécuriser l'achèvement avant la définition de nouveaux objectifs ;*
7. *de s'assurer, dans des contrats uniques de la politique de la ville, d'une meilleure prise en compte des objectifs sociaux et d'intégration*

des habitants dans les quartiers, y compris au moyen d'une clause d'insertion renforcée ;

8. *de consolider et d'amplifier les premiers acquis des projets de rénovation urbaine :*

- *engager les acteurs locaux à se fixer des axes de travail commun ;*
- *organiser la prise en compte des quartiers dans les politiques locales de droit commun ;*
- *mettre en œuvre les plans stratégiques locaux préconisés par l'agence nationale pour la rénovation urbaine à l'issue des conventions actuelles ;*

9. *de poursuivre le rapprochement des deux agences chargées de la rénovation urbaine et de la cohésion sociale (ANRU et Acsé), pour la négociation de la sortie des conventions urbaines et pour la mise en œuvre de nouveaux projets.*

Chapitre IV

Une faible mobilisation des politiques publiques dans les quartiers

Dans la pratique, l'objectif de réduction des écarts de développement poursuivi par la loi de 2003 doit se traduire par la mobilisation d'un effort financier de l'Etat et des collectivités territoriales en direction des quartiers de la politique de la ville supérieur à celui déployé sur l'ensemble du territoire pour rétablir l'égalité entre les territoires.

On parle alors de mobilisation des « *crédits de droit commun* », par opposition aux « *crédits spécifiques* » qui relèvent de l'action particulière menée dans le cadre de la politique ville et doivent s'ajouter aux crédits de droit commun.

L'insuffisance de coordination notée dans les chapitres précédents maintient cependant un fort cloisonnement entre les intervenants aux niveaux tant de l'Etat que local. Chacun a tendance à vouloir « rester chez soi » pour protéger ses moyens et, à défaut d'une autorité interministérielle forte ou d'un pilotage territorial structuré, à ne pas jouer le jeu d'une mobilisation prioritaire des crédits de droit commun auxquels devraient, en principe, s'ajouter les crédits spécifiques.

I - Une mobilisation théoriquement prioritaire des financements de droit commun

Le volume des crédits de droit commun de l'Etat, ayant vocation à être prélevé sur l'ensemble des budgets des administrations, atteignait en 2010 près de 200 Md€ (79,5 Md€ de dépenses d'interventions auxquels s'ajoutent 117,8 Md€ de dépenses de personnel)[48]. En faisant l'hypothèse d'une répartition homogène de ces crédits sur l'ensemble de la population nationale, les quartiers prioritaires auraient dû être destinataires de 14 Md€ puisqu'ils représentent environ 7 % de la population.

Ces montants sont sans commune mesure avec les crédits spécifiques du programme « politique de la ville » qui s'élèvent à 534,3 M€[49]. Force est de constater le caractère marginal de l'effort spécifique à la politique de la ville s'il n'est pas articulé avec l'utilisation des crédits de droit commun.

Les financements spécifiques doivent donc intervenir en complément des financements de droit commun prioritairement mobilisés compte tenu de leur montant. Cependant, bien que cet objectif soit constamment réaffirmé, son application est, en réalité, très limitée. La *dynamique Espoir banlieues* et la politique de l'emploi sont des exemples marquants de cette absence de mobilisation.

A - Un objectif constamment réaffirmé pour l'Etat

La nécessité d'agir dans les quartiers en mobilisant prioritairement les crédits d'intervention de l'ensemble des administrations est un leitmotiv qui apparaît à chaque impulsion nouvelle donnée à la politique de la ville.

Les contrats de ville (1993-1999 puis 2000-2006), ont ainsi toujours rappelé que « *les financements de base de la politique de la ville doivent demeurer ceux des actions de droit commun de l'Etat* »[50].

La circulaire de 2006 sur les contrats urbains de cohésion sociale, qui ont succédé aux contrats de ville, insiste à nouveau sur cette priorité à engager les moyens de droit commun de l'Etat.

[48] Rapport de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat, exercice 2010 (mai 2011).
[49] Projet annuel de performances (2012).
[50] Circulaire sur les contrats de ville du 31 décembre 1998.

La mobilisation des moyens de droit commun de l'Etat constitue aussi le socle de la *dynamique Espoir banlieues*, lancée en 2008, conformément aux préconisations exprimées par le conseil national des villes dans son avis du 12 février 2008 relatif aux stratégies à mettre en œuvre pour donner une nouvelle impulsion à la politique de la ville[51].

Enfin, annoncée par le Premier ministre lors de l'installation de la réunion du conseil national des villes tenue le 25 mai 2010, une expérimentation de mobilisation des politiques de droit commun dans 33 sites concernés par un contrat urbain de cohésion sociale a été lancée le 18 février 2011 par le comité interministériel des villes. L'expérimentation porte plus particulièrement sur les domaines de l'emploi, de l'éducation et de la sécurité.

En même temps que cette expérimentation était lancée, et parce que la connaissance des moyens mobilisés pour la politique de la ville reste très lacunaire, le comité a mandaté l'inspection générale de l'administration, l'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires sociales pour identifier les moyens de droit commun mobilisés dans le cadre de la politique de la ville.

Alors que la lettre de mission signée par les ministres invitait les inspections générales à remettre leur rapport pour le 15 septembre 2011, cette remise a été reportée.

B - Une mobilisation des moyens de droit commun faiblement mesurable

Au-delà de l'objectif répété de davantage financer les actions menées en faveur des quartiers dans le cadre des politiques publiques de droit commun, les travaux de la Cour et des chambres régionales des comptes mettent en évidence une absence effective d'identification et de suivi de ces crédits de droit commun.

[51] « Une redistribution des moyens de droit commun sur l'ensemble du territoire de la République, destinée à garantir aux habitants une égalité de traitement par les services publics, qu'ils relèvent de la compétence de l'État, de la région, des départements ou des communes, s'avère indispensable ».

Déjà, dans son rapport de 2002, la Cour notait l'absence de chiffrage par les ministères de leur action dans les quartiers et déplorait une dimension interministérielle insuffisamment développée[52]. Le rapport de la Cour de 2007 sur la gestion des crédits d'intervention de l'Etat au titre de la politique de la ville, effectué à la demande de la commission des finances du Sénat, insistait à nouveau sur les difficultés d'évaluation de la mobilisation des crédits de droit commun.

Malgré les critiques répétées du Parlement, de la Cour et des chambres régionales des comptes, l'identification de ces crédits demeure toujours absente, tant au niveau des collectivités territoriales que de l'Etat, bien que les contrats urbains de cohésion sociale devraient être le lieu de repérage des moyens mobilisés.

1 - Une identification difficile des crédits des collectivités territoriales

La présente enquête fait le constat que les dispositions de la circulaire du 24 mai 2006, qui prévoient l'inscription des crédits des collectivités territoriales dans les contrats urbains de cohésion sociale, ne sont pas respectées, alors même que leurs participations sont déterminantes dans de nombreux domaines : éducation, accompagnement social des familles, habitat, transport, etc.

La comptabilité fonctionnelle applicable aux collectivités territoriales ne prévoit pas le suivi des participations de droit commun de ces dernières sur les territoires prioritaires. Par ailleurs, l'orientation des moyens pourrait être interprétée comme une marque de la discrimination positive territoriale que toutes les collectivités ne sont pas prêtes à accepter.

A titre d'exemples, la communauté d'agglomération Amiens Métropole n'a pas de vision globale des participations (directes ou par subventions) qu'elle accorde. De même, la commune de Chennevières-sur-Marne ne dispose pas de tous les éléments permettant un suivi financier précis de l'ensemble de ses interventions en matière de politique de la ville. Pour le contrat urbain de cohésion sociale de Sevran, les

[52] « La vocation interministérielle de la politique de la ville devrait conduire ses responsables à veiller prioritairement à ce que les politiques de droit commun soient correctement mises en œuvre au regard des objectifs prioritaires de l'Etat en ce domaine. La faiblesse actuelle des moyens d'identification et de mesure de la participation des crédits de droit commun des ministères à la politique de la ville ne permet pas à la délégation interministérielle à la ville d'assurer pleinement cette mission, ardue mais fondamentale. »

documents officiels de suivi du contrat urbain de cohésion sociale (CUCS), soit deux évaluations de 2008 et 2010, ne renseignent ni sur l'orientation des crédits, tant spécifiques que de droit commun, ni sur l'intensité de l'effort en direction des quartiers.

Les contrôles effectués dans le département de Haute-Garonne montrent néanmoins qu'il est possible de détailler les objectifs et les actions de manière claire et précise, y compris en ce qui concerne les dispositifs de droit commun (action médico-sociale) du département. La ville de Bron effectue également ce type de suivi.

2 - Les progrès limités de reconstitution de l'effort financier de l'Etat

a) Un document de politique transversale « ville » incomplet

Les crédits de droit commun mobilisés par les services de l'Etat sont, depuis la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances à compter du 1er janvier 2006, récapitulés dans une annexe à la loi de finances dédiée à la politique de la ville.

Le document de politique transversale « ville » retrace l'effort financier de l'ensemble des administrations de l'Etat en faveur des quartiers. Il concerne, en 2012, 31 programmes ministériels relevant de 21 missions de l'Etat dont la ville et le logement, le travail et l'emploi, la sécurité, la justice, l'enseignement scolaire, l'économie, la santé, la culture, le sport, la jeunesse et la vie associative.

Ce document se présente lui-même comme incomplet : certains programmes sont recensés comme concourant à la politique de la ville sans qu'aucun crédit ne soit évalué dans l'annexe financière. Si l'on en dénombrait dix pour l'exercice 2011, ils sont encore six dans le document présenté au Parlement pour 2012.

Par ailleurs, l'évaluation des moyens de droit commun réalisée dans le document de politique transversale est souvent sujette à caution. Ainsi, l'évaluation de la contribution du ministère de l'Education nationale à la politique de la ville est limitée à l'évaluation des moyens supplémentaires mis en œuvre dans les établissements relevant de l'éducation prioritaire. Comme le relevait la Cour en 2009 dans son rapport sur l'articulation entre politique de la ville et éducation nationale dans les quartiers sensibles, cette évaluation ne permet pas d'apprécier l'effort de « base » de l'éducation nationale en direction des quartiers sensibles.

Les crédits du programme retraçant les « aides à l'accès au logement » ne sont également plus recensés dans les programmes concourant à la politique de la ville depuis 2011, à la suite des critiques du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) de l'Assemblée nationale concernant son mode de calcul. En 2010, ce programme, bénéficiant à de nombreux habitants des zones urbaines sensibles, concourait pourtant à la politique de la ville à hauteur de 737,67 M€[53]. Sa disparition dans le document de politique transversale « ville » est révélatrice de l'absence de définition claire et de calcul fiable des crédits qui devraient être recensés au titre de la politique de la ville. Ce changement de périmètre nuit en outre à la comparabilité des éléments d'un exercice sur l'autre.

b) Une méthode non partagée pour recenser les crédits ministériels

Par ailleurs, l'absence de méthode pour évaluer les crédits de droit commun qui contribuent à la politique de la ville rend ce document de politique transversale difficilement exploitable.

En 2009, le secrétariat général du comité interministériel des villes a présenté aux ministères concernés un modèle afin de distinguer le droit commun selon trois critères :

- le droit commun de « base » qui correspond à la contribution uniforme des ministères sur l'ensemble du territoire national (il s'agit en quelque sorte de raisonner comme si la politique de la ville n'existait pas) ;
- l'adaptation du droit commun qui correspond à un effort supplémentaire réalisé par les ministères sur les territoires de la politique de la ville (ce pourrait être, par exemple, le surcoût consécutif à un taux de sur-encadrement à l'école) ;
- les dispositifs spécifiques des ministères destinés aux territoires de la politique de la ville (par exemple : les maisons de la justice et du droit pour le ministère de la justice).

Cependant, la Cour a constaté qu'aucun des ministères, à l'exception du ministère de la justice, ne s'est inscrit dans cette démarche.

[53] Le document de politique transversale de 2010 justifie ainsi le rattachement de ce programme à la politique de la ville : « le programme « aide à l'accès au logement » regroupe l'ensemble des aides accordées directement et indirectement aux ménages qui, pour de multiples raisons (financières, sociales, etc.), rencontrent des difficultés pour accéder à un logement décent ou s'y maintenir durablement. Bon nombre de ces ménages (environ 800 000) résident en zone urbaine sensible et sont donc concernés par les actions menées dans le cadre de ce programme… ».

Le secrétariat général du comité interministériel des villes reconnaît ainsi que « *le chiffrage de la participation de chaque ministère à la politique de la ville est établi selon des méthodes variées et ne reflète souvent pas la réalité des crédits réellement affectés* ». Le rapport du comité d'évaluation et de contrôle (CEC) de l'Assemblée nationale indique d'ailleurs que la direction du budget retient une autre classification, distinguant d'une part les dépenses attribuées automatiquement à leurs bénéficiaires, dont la logique et les modalités de répartition conduisent à constater que celles-ci sont assez naturellement destinées à des habitants des quartiers prioritaires ou à des acteurs de la politique de la ville et, d'autre part, les dépenses discrétionnaires relevant de programmes portant des dispositifs spécifiques dont les bénéficiaires sont en règle générale des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville[54].

De manière générale, les administrations n'ayant pas développé de système de suivi des crédits engagés dans les quartiers, leur mesure ne peut reposer que sur des estimations, d'autant que la complexité de la géographie prioritaire rend ce suivi particulièrement difficile.

c) Une absence d'information sur les crédits provenant du fonds social européen

Le Fonds social européen intervient en cofinancement d'actions favorisant l'insertion et l'emploi des habitants des zones urbaines sensibles, ainsi que pour la formation et la professionnalisation des adultes relais. Il apporte son soutien à divers opérateurs de la politique de la ville au niveau national, parmi lesquels l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé), le comité national des régies de quartiers ou l'agence nationale pour le développement de l'initiative économique et les réseaux des boutiques de gestion qui s'adressent aux publics les plus démunis, créateurs d'entreprises.

Les concours financiers du fonds social européen à la politique de la ville ne sont pas connus avec précision et ne sont donc pas mentionnés dans le document de politique transversale.

[54] Rapport d'information n° 2853 du comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée Nationale « Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante », p. 155 et suivantes.

d) La nécessité de disposer d'un bilan global de l'implication des ministères

Les inexactitudes dans l'évaluation des crédits de droit commun concourant à la politique de la ville rendent dès lors vaine toute « *addition* » de ces crédits et ne permettent pas de disposer d'une vue d'ensemble des moyens de droit commun affectés à la politique de la ville. A fortiori, ils empêchent toute comparaison pluriannuelle. En définitive, les limites du document de politique transversale révèlent les difficultés du secrétariat général du comité interministériel des villes à concevoir, élaborer, mettre en œuvre et suivre la politique interministérielle, ainsi que la faible implication des ministères de droit commun.

Le comité interministériel des villes du 18 février 2011 a rappelé la nécessité de disposer d'un document de politique transversale exhaustif et a demandé à son secrétariat général de créer les conditions d'un recensement rigoureux des moyens alloués aux quartiers prioritaires pour les prochains exercices budgétaires.

Cette décision n'a pas encore abouti. En effet, l'amélioration du document de politique transversale est liée aux recommandations qui seront formulées par la mission d'inspection précédemment évoquée relative à la mobilisation du droit commun, dont les travaux ont été reportés.

Il serait en tout état de cause nécessaire dans le cadre de ces réflexions, et pour l'exercice budgétaire 2013, que le secrétariat général du comité interministériel des villes et la direction du budget donnent aux ministères des instructions précises et conformes à la loi de 2003, pour la construction d'un document de politique transversale exhaustif et fiable.

C - Des incertitudes sur l'intervention effective des politiques publiques dans les quartiers

L'absence de progrès en matière de mesure des moyens de droit commun ne fait que refléter l'absence d'orientation donnée à l'action des ministères dans les quartiers, voire conduit parfois à douter de leur implication.

1 - Des constats critiques établis dans le domaine des politiques sociales et éducatives

Le rapporteur de la commission des finances du Sénat, à propos de l'enquête de la Cour de 2007, relative aux crédits d'intervention de la politique de la ville, soulignait une « *incertitude globale sur la réalité de l'effort budgétaire et fiscal consacré aux quartiers* »[55].

Des indices concordants tendraient à montrer que, au moins dans certains domaines, le droit commun n'est pas mis en œuvre dans les quartiers prioritaires au même niveau qu'ailleurs.

Ainsi, en 2005, l'inspection générale des affaires sociales observait que les crédits versés par les services déconcentrés des ministères sociaux sur trois sites de la politique de la ville, n'étaient pas en proportion des difficultés subies par les habitants, et soulignait que « *la plupart des services ne semblent pas enclins à entreprendre des actions sur des quartiers de la politique de la ville, quand bien même leurs publics cibles habiteraient majoritairement ces territoires, ou à entreprendre des actions allant au-devant des publics les plus éloignés des services publics* [56] *»*.

En matière d'éducation, le rapport thématique de la Cour publié en mai 2010[57] met en évidence des incohérences dans l'allocation des moyens. Il indique que *« si au sein de chaque académie, la dotation moyenne par élève est globalement supérieure dans l'éducation prioritaire à celle qui est accordée hors éducation prioritaire, l'examen des dotations individualisées par établissement peut révéler des situations contraires* ». Il apparaît par ailleurs que « *les départements présentant les difficultés sociales les plus aiguës ne sont pas ceux qui présentent les taux les plus élevés de scolarisation à deux ans, ce qui est contradictoire avec la priorité officiellement donnée à la mise en œuvre de ce dispositif dans les zones les plus difficiles : le taux de scolarisation des enfants de deux ans du département de Seine-Saint-Denis n'est ainsi que de 5 %* ».

[55]Politique de la ville : une efficacité entravée, rapport présenté au nom de la commission des finances, par le sénateur Philippe Dallier, 2007, p.7.
[56] 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.
[57] « L'Education nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves ».

2 - Des ambiguïtés persistantes dans les avenants expérimentaux aux contrats urbains de cohésion sociale

L'expérimentation lancée en 2011 pour négocier de nouveaux avenants aux contrats urbains de cohésion sociale qui porte sur 33 sites[58], a pour objectif d'individualiser et de mobiliser les politiques et les crédits « de droit commun» de l'État mais aussi des collectivités territoriales et des autres organismes intéressés. En mars 2012, onze avenants avaient été conclus.

Il ressort de l'enquête que les directives transmises aux ministères sont parfois insuffisantes pour permettre une traduction concrète de cet engagement.

Ainsi, le volet dédié à la sécurité dans la circulaire d'avril 2011 sur l'expérimentation ne prévoit aucun engagement ni aucun indicateur de suivi concernant la quantité des forces de police consacrées aux quartiers prioritaires. De même, en matière d'emploi, les annexes à la circulaire ne proposent pas de suivi du nombre d'agents des services de Pôle emploi.

En revanche, dans le domaine de l'éducation des avancées sont à noter : l'accueil des enfants de moins de trois ans a été annoncé et la circulaire relative à l'expérimentation prévoit des indicateurs relatifs au nombre d'élèves par enseignant et par agent de l'éducation nationale qui devraient permettre de mesurer les moyens de droit commun mis en œuvre par le ministère de l'Education nationale dans les quartiers.

Par ailleurs, le droit commun auquel se réfèrent les circulaires est celui de l'Etat et n'implique pas les collectivités territoriales.

[58] Les 33 sites sont répartis sur 36 communes et 15 départements : deux dans les Bouches-du-Rhône, un en Côte-d'Or, un en Eure-et-Loir, un en Ille-et-Vilaine, un en Isère, deux dans le Nord, un dans le Bas-Rhin, un dans le Haut-Rhin, trois dans le Rhône, deux en Seine-et-Marne, deux dans les Yvelines, trois dans l'Essonne, deux dans les Hauts-de-Seine, sept en Seine-Saint-Denis, quatre dans le Val-d'Oise.

L'exemple de l'avenant au contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) d'Evry (quartier des Pyramides)

Cet avenant, signé entre l'Etat et la Ville d'Evry le 19 décembre 2011, montre certaines limites par rapport aux objectifs de clarification assignés par le comité interministériel des villes.

Certes, l'exercice a permis un dialogue innovant entre les partenaires, mais au-delà du bilan des réalisations, très peu d'engagements financiers chiffrés figurent dans le document. Ainsi, en matière d'éducation, le ministère de l'éducation nationale indique seulement qu'il *« s'engage à maintenir un écart significatif entre les moyens engagés sur le quartier des Pyramides et ceux des autres territoires du département* ». Par ailleurs, si l'avenant précise que des efforts en personnel seront réalisés (dix équivalents temps plein supplémentaires), cet investissement s'applique uniquement à la rentrée scolaire 2011-2012.

Concernant les engagements de la Ville, l'avenant dresse l'état des actions, des équipements et des effectifs jusque là mobilisés, mais sans prendre d'engagement quant à leur maintien dans la durée, ni définir les budgets afférents.

Concernant le suivi de l'expérimentation en revanche, même si les modalités ne sont pas précisées, la nécessité de mettre en place un pilotage mieux coordonné entre l'Etat et la Ville est clairement exprimée, à travers l'intention notamment de créer un « observatoire » de l'expérimentation, doté d'un chargé de mission dédié, réalisant la synthèse des indicateurs du contrat urbain de cohésion sociale expérimental et apportant un appui technique à l'ensemble des partenaires en matière de collecte de données.

Le bilan établi par l'Etat en mars 2012 avec l'aide d'un prestataire pour le comité de suivi national de l'expérimentation confirme ces premiers constats. Deux avenants seulement sur les neuf analysés chiffrent les moyens mobilisés et 49 % des engagements pris sont considérés comme « pas précis ».

3 - Une mesure de l'implication des crédits de droit commun désormais indispensable

A défaut de mise en place d'un système d'information complet, dont le coût serait un obstacle à la rapidité d'exécution nécessaire, une méthode moins sophistiquée de mesure immédiate pourrait être préconisée au niveau déconcentré de la politique de la ville : pilotée et coordonnée par le préfet de région, elle examinerait avec eux les moyens de droit commun dédiés, sur un exercice budgétaire donné, aux quartiers des communes concernées. Tant les moyens chiffrés en personnel que les crédits d'intervention seraient comptabilisés, et comparés soit avec une

moyenne régionale ou départementale, si elle peut être définie, soit avec la situation de communes de la même strate ne comportant pas de quartiers en politique de la ville. La méthodologie pourrait s'inspirer du suivi local et partagé entre l'Etat et les régions des contrats de projets et des fonds européens.

Ces travaux publiés dans le rapport annuel de l'observatoire national des zones urbaines sensibles permettraient d'objectiver le débat récurrent sur les moyens de droit commun, et ainsi, d'en tirer les conséquences en termes de priorité budgétaire.

Un tableau de bord pour chaque site serait rempli, concernant les grands domaines d'action de l'Etat, tableau qui aurait ensuite vocation à être suivi d'une année sur l'autre. L'exercice est possible, il a d'ailleurs été mené, ponctuellement, dans certains départements, à l'initiative isolée d'un préfet délégué ou d'un sous-préfet ville. Il a porté le plus couramment sur un seul segment du sujet, celui des crédits d'intervention. Pour bien faire, il devrait être complété par un suivi des crédits de fonctionnement et par une évaluation du montant des allocations accordées.

Le suivi des crédits de fonctionnement est essentiel car la majeure partie des crédits retraçant les moyens de droit commun des ministères est constituée par le coût de rémunération des agents publics implantés dans les services et les établissements situés en zones urbaines sensibles ou à proximité. L'appréciation qualitative des moyens en personnel affectés dans les services publics destinés aux quartiers doit prendre en compte l'expérience des agents, et leur durée en poste.

A l'échelle des administrations centrales, des directives gouvernementales au plus haut niveau seraient de nature à favoriser l'implication de chaque service dans le travail interministériel dédié à la politique de la ville.

II - La *dynamique Espoir banlieues* : l'annonce déçue d'une forte ambition de mobilisation des moyens de droit commun

Dernière grande initiative menée en matière de politique de la ville avant le lancement en avril 2011 de l'expérimentation d'avenants aux contrats urbains de cohésion sociale sur 33 sites, la *dynamique Espoir banlieues* a échoué à atteindre son objectif initial de mobilisation des politiques ministérielles. Faute de lisibilité des actions menées, de

financements clairement identifiés et d'un suivi régulier, l'implication des politiques ministérielles est restée faiblement mesurable.

Face au constat d'une inégalité des droits et des chances dans les quartiers de la politique de la ville, l'ambition de la *dynamique Espoir banlieues* était de réaliser une « *rupture de méthode en mobilisant les administrations de droit commun* [59] *», dans les* 215 quartiers prioritaires sélectionnés pour sa mise en œuvre.

Concrètement, cet objectif devait se traduire par une implication plus forte de chaque ministère sur un programme d'actions triennal financé par ses propres moyens et non pas sur les crédits spécifiques dédiés à la politique de la ville. Etaient particulièrement concernés les ministères chargés de l'éducation, de l'emploi, de la rénovation urbaine, des transports et de la sécurité.

A - Un manque de lisibilité du périmètre d'actions et du financement de la *dynamique Espoir banlieues*

1 - Un périmètre d'actions fluctuant, lié à une définition par étapes

a) Des changements d'appellation symptomatiques

Le périmètre fluctuant de la *dynamique Espoir banlieues* se traduit dans l'évolution de la sémantique associée à cette nouvelle politique de la ville.

Elle est d'abord évoquée sous l'intitulé de « *plan respect et égalité des chances* », puis présentée comme une « *nouvelle politique pour les banlieues* », avant d'être labellisée sous le nom de « *dynamique Espoir banlieues* » lors de son lancement par le comité interministériel des villes du 20 juin 2008.

b) Un contenu progressivement étendu

Lorsque les premières réflexions se mettent en place en juin 2007, elles se concentrent sur trois grands thèmes : l'emploi et la formation, l'éducation et l'égalité des chances, le logement et les transports.

Les rencontres territoriales organisées ensuite par les préfets dans le cadre de la préparation du « plan respect et égalité des chances »

[59] Dossier de présentation du comité interministériel des villes consacrée à la *dynamique Espoir banlieues* de juin 2008.

reprennent globalement ces thématiques. Sa présentation officielle conduit à ajouter un quatrième volet, celui de la sécurité et à introduire de nouveaux acteurs : les délégués de l'Etat.

La *dynamique Espoir banlieues*, telle qu'elle est expliquée lors du comité interministériel des villes du 20 juin 2008 élargit encore le champ des mesures prioritaires en incluant, en plus des thèmes précédents, ceux de la vie associative et de la rénovation urbaine et en intégrant l'ensemble des programmes triennaux ministériels.

c) L'absence de vision complète des mesures de la dynamique Espoir banlieues

Le secrétariat général du comité interministériel des villes indique qu'il n'existe pas de document de référence présentant la dynamique *Espoir banlieues*. Elle est le sujet de nombreux supports de communication, mais aucun[60] ne se réfère aux mêmes mesures. Ainsi, l'installation des délégués du préfet est précisée dans le dossier de presse de la présidence de la République mais pas dans la présentation du comité interministériel des villes du 20 juin 2008.

L'examen détaillé des programmes ministériels triennaux révèle aussi des décalages. Par exemple, l'augmentation du nombre de travailleurs sociaux de la police nationale, présentée comme une des mesures du volet sécurité de la *dynamique Espoir banlieues* visant à renforcer la qualité du service public, ne figure pas dans le programme d'action du ministère de l'intérieur.

2 - Une absence de définition claire du financement des mesures de la *dynamique Espoir banlieues* à son lancement

La *dynamique Espoir banlieues* repose sur un engagement triennal des ministères intervenant dans les quartiers sensibles et les moyens financiers nécessaires à sa mise en œuvre sont répartis sur l'ensemble des budgets ministériels, par redéploiements internes. Néanmoins, aucun document budgétaire ne permet de les chiffrer.

Dans le cadre du rapport d'information relatif à l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés réalisé au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, la direction du budget a enquêté, auprès des ministères pour dresser un état des lieux de la mise en œuvre effective de la *dynamique Espoir banlieues*

[60] Par exemple : dossier de presse de la présidence de la République, présentation du comité interministériel des villes du 20 juin 2008, bilan du 20 janvier 2009.

et des projections budgétaires associées. Une information est ainsi disponible pour l'exercice 2008, retraçant les crédits de paiement constatés[61] au titre de la dynamique pour la période 2008-2010 par ministère contributeur. On constate toutefois que ce document est incomplet puisque les mesures relatives à l'emploi n'y sont pas intégrées.

Partant d'une ambition forte de mobilisation du droit commun à travers l'engagement de chaque ministère sur des programmes d'action triennaux, la *dynamique Espoir banlieues* pâtit donc dès son lancement d'un contenu évolutif et d'un manque de clarté sur son financement.

B - Une intervention des financements ministériels peu probante

1 - Des estimations financières à relativiser

Comme pour l'ensemble des crédits de droit commun affectés à la politique de la ville, l'évaluation des financements consacrés à la *dynamique Espoir banlieues* se heurte à la difficulté des ministères à territorialiser leurs actions en fonction de la géographie des quartiers prioritaires ou à faire converger leur approche territoriale avec celle de la politique de la ville. Mais à cette première difficulté, s'en ajoute une seconde, l'identification au sein de ces crédits des financements ciblant des dispositifs prévus par la *dynamique Espoir banlieues* se révélant très complexe.

Dans le cadre du rapport précité du comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, la direction du budget dresse une évaluation des crédits de paiement entrant dans le champ de la *dynamique Espoir banlieues* pour la période 2009-2010, par ministère contributeur, mais considère que « *la faible crédibilité des données utilisées incite à relativiser les résultats obtenus* ».

Le rapprochement des données présentées avec celles contenues dans le document de politique transversale (DPT) retraçant la contribution de chaque ministère à la politique de la ville révèle en effet de nombreuses incohérences.

[61]Sauf pour la partie transport de la *dynamique Espoir* banlieues, qui est intégrée dans la ligne concernant le ministère de l'écologie. Il s'agit dans ce domaine d'autorisations d'engagement.

Comparaison des crédits constatés au titre de la *dynamique Espoir banlieues* (DEB) et des crédits ministériels inscrits au titre de la politique de la ville dans le document de politique transversale (DPT) « ville » (en M€)

(en M€)	DEB 2009	DPT 2009	DEB / DPT 2009	DEB 2010	DPT 2010	DEB / DPT 2010
Ministère de l'éducation nationale	*338,3*	*982,6*	*34,4 %*	*510,2*	*1090*	*46,8 %*
Ministère du travail, de la solidarité et des relations sociales	*137,8*	*45,8*	*300,8 %*	*208,5*	*105,2*	*198,19 %*
Ministère de la culture et de la communication	*4,6*	*12,1*	*38 %*	*4,4*	*12,6*	*34,92 %*
Ministère de la justice	*0,8*	*37*	*2,1 %*	*0,1*	*39,1*	*0,25 %*
Ministère de la santé	*2,2*	*16,7*	*13,1 %*	*10,0*	*16,7*	*59,8 %*
Ministère de l'intérieur	*130,0*	*229,1*	*56,74*	*156,0*	*254,4*	*61,3 %*
Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer	*104,5*	*219,4*	*47,6 %*	*403,1*	*170,8*	*236 %*

Source : Cour des comptes d'après les documents de politique transversale 2009 et 2010

Les montants des crédits affectés aux dispositifs de la *dynamique Espoir banlieues* par le ministère du travail, de la solidarité et des relations sociales et par le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer apparaissent ainsi supérieurs à ceux que le ministère engage officiellement au titre de la politique de la ville et qui sont retracés dans le document de politique transversale.

Par ailleurs, pour certains ministères, comme le ministère de la santé, la part des dispositifs mis en œuvre au titre de la *dynamique Espoir banlieues* par rapport à l'ensemble des actions conduites vers les quartiers prioritaires de la politique de la ville s'accroît significativement entre 2009 et 2010 (passant de 13,1 % à 59,8 %), alors que le montant global des crédits reste stable.

Ces constats confirment les commentaires du secrétariat général du comité interministériel des villes, selon lequel « *des dispositifs ou des parties de dispositif non retenus initialement dans la dynamique Espoir banlieues ont néanmoins été intégrés par différents départements ministériels* », faute de définition claire du périmètre de la dynamique et de son caractère fluctuant.

2 - Un suivi insuffisant dans la durée

Le comité interministériel des villes était initialement appelé à se réunir deux fois par an pour suivre les résultats, quartier par quartier, de la dynamique. Pourtant, depuis son lancement, un seul bilan a été réalisé par le comité interministériel des villes, le 20 janvier 2009, en même temps que l'annonce des principes de la concertation pour la révision de la géographie prioritaire. Depuis cette date, aucun autre bilan des mesures n'a été établi.

Parallèlement, les réunions formelles organisées par le cabinet du Premier ministre ou par le secrétariat général du comité interministériel des villes avec les ministères concernés se sont quasiment arrêtées depuis novembre 2008. Seules deux réunions interministérielles ont eu lieu depuis cette date, pour préparer le comité interministériel de janvier 2009 et celui initialement prévu au printemps 2010 sur la réforme de la géographie prioritaire.

Le suivi des dispositifs de la *dynamique Espoir banlieues* se réalise donc désormais dans le cadre des travaux courants relatifs aux différentes thématiques, via des réunions et des échanges bilatéraux informels entre administrations centrales, auxquelles l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances est associée, mais sans être systématiquement chef de file des mesures dont elle est chargée d'assurer le développement et le financement. Enfin, le dernier état d'avancement présenté aux préfets délégués à l'égalité de chances et sous-préfets ville a été réalisé le 2 février 2009.

Ainsi, la *dynamique Espoir banlieues* a manqué son objectif de mobilisation des ministères, pour permettre le retour des quartiers qu'elle cible au niveau du droit commun.

III - Une politique de l'emploi qui ne cible pas les quartiers prioritaires

Dans les zones urbaines sensibles, les résidents connaissent un taux de chômage de plus du double de la moyenne métropolitaine et la situation ne s'est pas améliorée au cours de ces dernières années.

Taux de chômage (en %) entre 2003 et 2010, dans les zones urbaines sensibles (ZUS), dans les quartiers non ZUS des agglomérations comportant au moins une ZUS et France métropolitaine

	Taux chômage ZUS	Taux chômage partie hors ZUS des agglomérations avec ZUS	Taux chômage France métropolitaine
2003	*17,3 %*	*9 %*	*8,1 %*
2004	*18,9 %*	*9,3 %*	*8,6 %*
2005	*20 %*	*9,6 %*	*8,7 %*
2006	*19,5 %*	*9,4 %*	*8,9 %*
2007	*17,8 %*	*8,6 %*	*8,1 %*
2008	*16,9 %*	*7,7 %*	*7,5 %*
2009	*18,6 %*	*9,8 %*	*9,2 %*
2010	*20,9 %*	*10,3 %*	*9,2*[62]*%*

Source : rapport ONZUS 2011

Les jeunes (15 - 25 ans) dans les zones urbaines sensibles sont particulièrement touchés par le chômage ou l'inactivité. La proportion de ceux qui sont au chômage est en effet deux fois plus importante qu'ailleurs, comme l'a montré l'observatoire national des zones urbaines sensibles dans son rapport de 2009 : le taux de chômage des jeunes s'élève à 44 % dans les zones urbaines sensibles alors qu'il est de 22 % dans les agglomérations de référence. A la sortie des études, un jeune des quartiers de la politique de la ville a entre 1,7 à 1,8 fois moins de chances de trouver un emploi qu'un jeune n'y résidant pas.

[62] Taux 4ème trimestre, taux annuel non encore connu.

Dans une étude publiée par la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques, en octobre 2010 sur la population des 15-29 ans dans les zones urbaines sensibles, ces écarts sont confirmés :

– « en 2009, 51 % des jeunes âgés de 15 à 29 ans habitant dans les zones urbaines sensibles poursuivent leurs études sans travailler ou sont inactifs, 35 % sont en emploi et 14 % sont au chômage. Ces proportions sont respectivement de 44 %, 47 % et 9 % pour l'ensemble des jeunes de métropole » ;
– « parmi les actifs, la proportion de jeunes au chômage est très supérieure pour les résidents des zones urbaines sensibles : 30 % des jeunes actifs en zone urbaine sensible sont au chômage en 2009, contre 17 % pour la métropole. Au total, la probabilité d'un jeune actif d'être au chômage plutôt qu'en emploi est environ deux fois plus forte en zone urbaine sensible que pour l'ensemble de la métropole, sans variation significative entre 2003 et 2009 ».

Les habitants des quartiers sensibles, compte tenu des difficultés économiques et sociales auxquelles ils sont confrontés, constituent un exemple emblématique de cette difficulté à orienter les instruments de la politique de l'emploi vers ceux qui en auraient le plus besoin. Cette situation est aggravée par la multiplication des acteurs qui ne favorise pas l'articulation de la politique de l'emploi avec les priorités de la politique de la ville.

A - Des acteurs de la politique de l'emploi insuffisament tournés vers les publics des quartiers prioritaires

1 - Une multiplicité d'acteurs et un enchevêtrement de dispositifs

La politique de l'emploi et la politique de la ville sont portées par des organismes largement réformés ces dernières années, et qui ne sont pas positionnés aux mêmes échelons territoriaux. Au niveau central, la politique de la ville est conçue par le secrétariat général du comité interministériel des villes et l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) et elle est mise en œuvre au plan local par les préfets. La politique de l'emploi est définie par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle ; les services déconcentrés du ministère de l'emploi (directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi) sont chargés de la mettre en œuvre, en lien avec Pôle Emploi.

Hors de la sphère Etat stricto sensu, les intervenants sont nombreux. Il existe des têtes de réseaux associatifs spécialisés en matière

d'emploi dans les quartiers prioritaires, ainsi que des instances spécialisées dans l'accompagnement et l'insertion des demandeurs d'emploi : les plans locaux d'insertion et d'emploi (PLIE), les missions locales, les structures d'insertion par l'activité économique mènent des actions qui peuvent être inscrites dans les contrats urbains de cohésion sociale.

Les collectivités locales jouent également un rôle en matière d'emploi, accru par les phases récentes de décentralisation. Les conseils régionaux détiennent des compétences en matière de formation professionnelle et de développement économique essentielles pour agir sur l'accès à l'emploi des publics des quartiers prioritaires. Quand elles en ont les moyens, les villes n'hésitent pas à développer une offre d'accueil de proximité en faveur des chômeurs, en montant un service emploi ou en s'inscrivant dans un dispositif ad hoc, tel celui des plans locaux d'insertion et d'emploi ou des maisons de l'emploi.

La multiplicité des intervenants, qui peut être nécessaire en raison de la technicité des actions menées, pose problème quand elle n'est plus lisible pour les usagers et même pour les acteurs chargés de mettre en œuvre ces politiques. Elle se traduit par une accumulation de l'offre de services, dans la commune, voire dans le quartier. Un délégué du préfet recense ainsi au moins vingt et un dispositifs différents de recherche d'emploi dans une commune en contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) de la région Rhône-Alpes.

L'articulation de la politique de l'emploi et de la politique de la ville doit être renforcée par des partenariats plus étroits à tous les niveaux.

2 - Une logique de territorialisation en recul

Le mouvement de régionalisation, avec la réforme de l'administration territoriale de l'Etat, a conduit à regrouper les personnels chargés des politiques de l'emploi à l'échelon régional, et à affecter les agents encore présents dans les départements selon une logique de dossiers, comme le suivi des missions locales. La baisse des effectifs au niveau régional (-1,3 % en 2010) a ainsi été moindre qu'au niveau départemental (-2,8 %). Dans certains départements, des postes de chargés de mission d'animation territoriale ont été supprimés, leur nombre passant de 284 équivalents temps plein au 31 décembre 2009 à 274 un an après, soit une baisse de 3,5 %. La politique de la ville ne constitue souvent qu'une partie, résiduelle, du poste d'un seul agent du service départemental, sans véritable feuille de route, en l'absence de consigne nationale.

Par ailleurs, les politiques de l'emploi, prennent le plus souvent pour cible un bassin d'emploi beaucoup plus large que le quartier ou la commune. Les niveaux territoriaux d'intervention, celui du quartier et celui du bassin d'emploi, devraient davantage être coordonnés. Cela est vrai aussi au niveau régional où une coordination renforcée entre politique de la ville et politique de l'emploi est nécessaire.

3 - La question de la mobilisation de Pôle Emploi dans la politique de la ville

a) L'implication insuffisante de Pôle emploi dans les partenariats locaux

Les agents des services déconcentrés de l'emploi notent que les liens avec les agences locales de Pôle emploi sont distendus depuis la création de cet opérateur. Les échanges d'information qui étaient courants doivent désormais transiter officiellement par les circuits hiérarchiques longs, via les seuls directeurs départementaux. Selon les délégués du préfet, les agents de Pôle emploi n'auraient plus pour priorité de prendre en compte la territorialisation et l'individualisation de l'offre de service. La forte dégradation de la conjoncture économique a certainement joué un rôle dans cette évolution. Mais les observateurs locaux indiquent plus généralement une recentralisation de Pôle emploi, qui limite son implication dans les partenariats qui préexistaient.

Pôle emploi compte par ailleurs moins de représentants aux réunions interministérielles menées en préfecture sur la politique de la ville. L'opérateur met en avant le rôle en son sein des partenaires sociaux pour justifier sa logique.

b) Une répartition des agences de Pôle Emploi qui ne vise pas les quartiers populaires ou situés à proximité

Il résulte de l'enquête, par exemple à Chalon-sur-Saône, que les quartiers visés par un contrat urbain de cohésion sociale n'étaient pas systématiquement dotés des services de Pôle Emploi. Le constat posé par les responsables locaux des services ministériels de l'emploi ou même par ceux de Pôle emploi est unanime : les agences situées dans les quartiers prioritaires, ou à proximité, sont celles qui connaissent le plus fort taux d'absentéisme, des difficultés de recrutement constantes et un taux de rotation rapide des agents. L'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) avait mis en place à cet égard une prime spécifique pour les personnels affectés dans ces agences, visant à pallier leur manque d'attractivité. Pôle emploi indique avoir supprimé ce dispositif, en raison de difficultés de

mise en œuvre : l'opérateur invoque les contestations des personnels sur la justification des périmètres concernés.

Résultat des difficultés subies dans certaines agences, le nombre de demandeurs d'emploi par conseiller, aussi appelé « *portefeuille par conseiller* », est souvent plus élevé que la moyenne nationale, dans des proportions pouvant aller du simple au double. Toutefois, les chiffres fournis ne permettent pas, en l'état, de dire que les agences dédiées aux quartiers prioritaires se situent dans une situation plus difficile que la moyenne, « *même s'il est vrai que la situation est particulièrement difficile dans quelques agences de la Seine-Saint-Denis et du Nord, comme dans un certain nombre d'agences de Pôle emploi en ou hors zone urbaine sensible* », selon l'opérateur.

La convention tripartite liant l'Etat, Pôle emploi et l'union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC), signée le 2 avril 2009, prévoit un principe de non réduction des 128 implantations préexistantes de l'agence nationale pour l'emploi (ANPE) en zones urbaines sensibles et dans les quartiers bénéficiant d'un contrat urbain de cohésion sociale, ainsi qu'un objectif de « *80 % des demandeurs d'emploi devant pouvoir accéder en moins de 30 minutes par des moyens de transports usuels à une unité polyvalente* ». Le maintien des implantations existantes est vérifié, et Pôle emploi envisage même « *qu'à l'issue du schéma cible, le nombre d'implantations en ZUS non seulement soit maintenu comme le prévoit la convention tripartite mais progresse* ». Toutefois, ni l'adéquation de la situation initiale aux besoins des zones prioritaires, ni la pertinence du principe d'accessibilité pour des publics sans moyen de transport ne sont à ce jour prises en compte.

Les tentatives visant à développer par ailleurs une offre de proximité dans les quartiers prioritaires n'ont pas abouti. La loi de programmation pour la cohésion sociale avait en effet prévu en 2005 la création de 300 maisons de l'emploi, pour encourager la constitution de guichets uniques, de proximité, remédiant à la dispersion des acteurs, notamment dans les quartiers prioritaires. En 2007, le gouvernement a annoncé le gel du financement des maisons de l'emploi, dans l'attente de la fusion du dispositif d'assurance-chômage et de l'ANPE[63]. Depuis lors, leur financement ne s'est pas clarifié. L'avenir des dispositifs de partenariat et de guichet unique semble aussi fortement compromis, alors même qu'ils peuvent offrir, en l'absence d'agence de Pôle emploi ou de

[63] Intervention de la ministre de l'économie et des finances le 2 octobre 2007 devant l'Assemblée nationale.

mission locale, un accès à des prestations complémentaires très utiles pour les habitants des quartiers.

Les efforts visant à institutionnaliser des déclinaisons pérennes du service public de l'emploi, dénommées un temps « services publics de l'emploi locaux », ciblant les quartiers de la politique de la ville par exemple, n'ont pas non plus été généralisés. Pour répondre à l'aggravation du chômage, il est cependant prévu de réactiver ces services dans le cadre du plan de mobilisation pour l'emploi lancé en février 2011.

B - Les publics résidant en zones urbaines sensibles, non prioritaires pour la politique de l'emploi

1 - Une information statistique encore insuffisante

Les travaux réguliers et approfondis du ministère de l'emploi, repris par l'observatoire national des zones urbaines sensibles, ne permettent d'appréhender la part des bénéficiaires issus des zones urbaines sensibles que pour un nombre limité de dispositifs.

Les carences de l'appareil statistique pour mesurer la part des bénéficiaires issus des quartiers dans les dispositifs en faveur de l'emploi

En août 2004, une étude réalisée par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) permettait de constater qu'un chômeur de longue durée avait en moyenne 30 % de moins de chances d'accéder à un contrat emploi consolidé (secteur non marchand) ou à un contrat initiative emploi (secteur marchand), s'il résidait en zone urbaine sensible.

La DARES a poursuivi ses travaux dans le cadre du rapport annuel de l'observatoire national des zones urbaines sensibles, avec une analyse dédiée à « *l'accès des résidents des ZUS aux dispositifs de la politique de l'emploi* ». Toutefois, comme il est précisé dès son rapport 2006, le champ étudié est restreint à certains contrats aidés. Dans le rapport 2007, on constate au surplus une rétraction du champ d'étude aux seuls contrats du plan de cohésion sociale, hors dispositifs visant à l'amélioration de l'activité économique. Ce périmètre d'étude est toujours d'actualité pour les rapports 2009 et 2010. La présentation en a d'ailleurs pris acte puisqu'il ne s'agit plus que d'un « *zoom* » sur quelques dispositifs : le contrat d'accompagnement vers l'emploi (CAE), le contrat d'avenir (CAV) et le contrat initiative emploi (CIE).

S'agissant des dispositifs récents et emblématiques (contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) passerelle, contrat initiative emploi (CIE) jeunes du plan d'urgence en faveur de l'emploi des jeunes), les données existent mais le défaut de construction du système d'information ou une mauvaise transmission des données font obstacle à la détermination de la part des bénéficiaires en zones urbaines sensibles dans ces dispositifs. En effet, le partage des données entre les administrations concernées (Pôle emploi, l'agence de services et de paiements, la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) et l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)) est complexe et n'est pas l'objet d'une doctrine partagée.

Le ministère de la ville a engagé le déploiement d'un tableau de bord départemental des indicateurs emploi (contrats aidés, aide à la création d'entreprise, insertion par l'activité économique en zones urbaines sensibles) à partir du dernier trimestre 2011[64], grâce à un protocole d'échanges de données signé en avril 2010 avec le ministère de l'emploi. Ce tableau de bord représente une avancée certaine, mais son élaboration suscite encore des interrogations car ni l'INSEE, spécialiste en géolocalisation, ni la DARES n'ont été associés à cette convention. D'ailleurs, les premiers tableaux de bord remis aux préfets laissent apparaître des chiffres anciens, notamment pour les données relatives aux demandeurs d'emploi en fin de mois datant de l'année 2009. De plus, le suivi est limité aux zones urbaines sensibles et n'intègre pas les quartiers en contrat urbain de cohésion sociale, ce qui en limite significativement la portée.

2 - Des publics peu identifiés dans la stratégie portée par l'Etat en matière d'emploi et de développement économique

Dans les documents budgétaires et les circulaires ministérielles du secteur de l'emploi et du développement économique, la priorisation des habitants des quartiers prioritaires est intermittente et tournée essentiellement vers les jeunes. Elle s'est notamment manifestée après les violences urbaines de 2005 avec la mobilisation de plusieurs dispositifs de soutien dans l'accès à l'emploi, puis lors du lancement de la *dynamique Espoir banlieues*, avec la création du contrat d'autonomie.

[64] Circulaire du 12 novembre 2011 du ministre de la ville adressée aux préfets de région et de département, relative au tableau de bord de la mobilisation des politiques de l'emploi au bénéfice des habitants des zones urbaines sensibles.

a) Les contrats aidés

En 2009 et 2010, les résidents des quartiers sensibles font partie des bénéficiaires prioritaires des contrats aidés dans seize régions, mais en réalité, le taux majoré d'aide de l'Etat ne s'applique que dans huit régions seulement. De façon encore plus significative, les circulaires d'application des contrats initiative emploi ne ciblent pas la région Midi-Pyrénées, ni les régions Nord-Pas-de-Calais ou Rhône-Alpes pourtant pointées par l'observatoire national des zones urbaines sensibles dans son rapport 2009 comme des régions où les contrat urbain de cohésion sociale (ZUS) sont les plus touchées par le chômage.

La circulaire n° 2010-25 du 20 décembre 2010 relative à la programmation des contrats aidés en 2011 marque de ce point de vue un progrès puisqu'elle cible les habitants des zones urbaines sensibles. Néanmoins, elle ignore ceux des autres quartiers prioritaires concernés par un contrat urbain de cohésion sociale et donne plutôt la priorité aux contrats du secteur non marchand. Aucune priorité n'est donnée au secteur marchand dont les études disponibles montrent qu'il permet un accès plus efficace à l'emploi durable.

Dans les orientations qui sont fixées aux acteurs du service public de l'emploi, une même incertitude demeure quant à la réalité concrète de la priorité donnée aux publics des zones urbaines sensibles. Dans la convention tripartite du 2 avril 2009 qui lie l'Etat, l'union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC) et Pôle Emploi, l'ambition se limite au principe de non-réduction du nombre d'implantations dans les zones urbaines sensibles. S'agissant des conventions annuelles régionales entre l'Etat et Pôle emploi, pour l'année 2010, huit seulement font référence aux zones urbaines sensibles, dont cinq uniquement ciblent les jeunes. En 2011, la situation est meilleure puisque les résidents des quartiers sensibles font partie des publics prioritaires dans 18 régions pour le contrat d'accompagnement dans l'emploi et 19 régions pour les contrats initiative emploi, dont l'Ile-de-France, le Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes.

b) L'insertion professionnelle des jeunes

En matière d'insertion professionnelle des jeunes, les références aux quartiers de la politique de la ville ont disparu en 2010 du « *protocole des missions locales* », signé entre l'Etat, le conseil national des missions locales, l'association des maires de France (AMF), l'association des départements de France (ASF) et l'association des régions de France

(ARF), alors même qu'en 2005, cette politique en constituait l'objet direct[65].

En revanche, les « *publics jeunes résidant en zones urbaines sensibles* » sont présentés comme une des cibles prioritaires de l'action coordonnée des missions locales et de Pôle emploi[66]. Cependant, comme le remarque l'Inspection générale des affaires sociales[67], une grande latitude est laissée aux échelons territoriaux de Pôle Emploi sur l'interprétation de ce texte, « *dans un contexte où le dialogue avec l'Etat en région est de qualité inégale* ».

En pratique, Pôle Emploi fait état d'un pourcentage invariable de 14 % de demandeurs d'emploi issus des zones urbaines sensibles parmi l'ensemble des cas traités par ses services en co-traitance avec les missions locales et l'Etat. A ce jour, il n'existe aucun moyen de vérifier la pertinence de ce chiffre et son adéquation avec les besoins des publics concernés.

c) La formation professionnelle

En matière de formation professionnelle et d'apprentissage, les contrats d'objectifs et de moyens qui lient l'Etat et les conseils régionaux ne consacrent pas de développement particulier aux jeunes résidant en zones urbaines sensibles, alors même que certaines collectivités accordent des aides aux entreprises qui embauchent en alternance ces mêmes jeunes.

La situation ne s'améliore pas et les jeunes issus des quartiers prioritaires ne bénéficient pas suffisamment des mécanismes d'apprentissage.

En Ile-de-France, qui concentre 18 % des apprentis de France entière, plus de la moitié de ces derniers a un niveau baccalauréat, brevet professionnel ou certificat d'aptitude professionnelle et l'évolution est clairement défavorable aux moins qualifiés, selon une enquête de l'observatoire régional de l'emploi et de la formation[68]. En effet, si l'on prolonge la tendance observée sur la période 2006/2009, les apprentis du

[65] « *Favoriser par le renforcement de l'action du réseau des missions locales et permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO), une meilleure insertion professionnelle des jeunes des territoires de la politique de la ville* ».
[66] Accord-cadre de cotraitance signé entre les missions locales, Pôle emploi et l'Etat, le 25 mars 2010.
[67] Rapport sur « L'accès à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville », octobre 2010.
[68] Enquête publiée en janvier 2011.

supérieur deviendraient majoritaires dès la rentrée 2012 au détriment des autres jeunes sans qualification, issus majoritairement de ces quartiers.

Dans ce domaine, la circulaire de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle n° 2011-06 du 2 février 2011 relative à la mise en œuvre des contrats d'objectifs et de moyens apprentissage 2011-2015 marque donc un progrès en fixant comme prioritaire l'accès des jeunes issus des zones urbaines sensibles au contrat d'apprentissage, sans limite physique ni financière pour les contrats aidés.

3 - L'enjeu de l'emploi dans la *dynamique Espoir banlieues*, réduit à un seul dispositif : le contrat d'autonomie

La volonté d'un nouvel élan en faveur de la politique de l'emploi dans les quartiers de la politique de la ville est bien perceptible dans la *dynamique Espoir banlieues*. Toutefois, l'examen de la déclinaison concrète des mesures annoncées montre que le contrat d'autonomie est le seul dispositif à avoir produit des effets mesurables[69].

a) La définition et le pilotage du dispositif

Le contrat d'autonomie a été mis en place à titre expérimental pour trois ans (2008 à 2010). Comme l'évoque le chapitre I du présent rapport, le ministère de l'emploi a bien ciblé les habitants des quartiers prioritaires, mais il a défini ses propres territoires prioritaires pour mettre en œuvre ce dispositif qui concerne 35 départements. Le contrat d'autonomie est une prestation d'accompagnement renforcé vers l'emploi, la formation ou à la création d'entreprises, à destination des jeunes de 16 à 25 ans, résidant dans certains quartiers visés par les contrats urbains de cohésion sociale, qui bénéficient également à ce titre d'une bourse de 300 € par mois et éventuellement d'une aide matérielle. Cette prestation est dispensée pendant une durée maximale de 18 mois par des opérateurs privés de placement, sélectionnés par appel d'offres national. Le financement du contrat d'autonomie repose sur les crédits de droit commun du ministère de l'emploi.

Le pilotage opérationnel du dispositif est confié aux préfets de département, par l'intermédiaire d'un comité de pilotage associant les

[69] Le document de politique transversale pour 2010 ne donne ainsi pas d'éléments sur les autres mesures relatives à l'emploi de la *dynamique Espoir* banlieues : l'engagement national des entreprises n'est pas mesuré ; et l'objectif assigné de 5000 créateurs d'entreprises issus des zones urbaines sensibles ne fait l'objet d'aucun bilan.

différents acteurs concernés. L'objectif fixé pour les trois ans est de 45 000 entrées.

b) La mise en œuvre et les résultats du contrat d'autonomie

Le contrat d'autonomie a connu un démarrage lent jusqu'à la mi-2009 en raison de retards de paiement associés à une installation réellement opérationnelle de certains opérateurs au printemps 2009 seulement. La fin de l'expérimentation a en conséquence été décalée à 2011. Au 7 novembre 2010, 35 000 contrats étaient signés, dont 3000 en 2008, 18 000 en 2009 et 14 000 en 2010.

Alors que le dispositif était en expansion, et que les services déconcentrés avaient réussi à mobiliser l'ensemble des partenaires du secteur de l'emploi, en 2011, le respect de l'objectif initial fixé à 45 000 entrées a conduit à limiter le nombre d'entrées nouvelles inscrites en loi de finances à 10 000.

Des assouplissements ont par ailleurs été apportés, essentiellement en ne donnant plus la priorité aux jeunes non connus des missions locales et de Pôle Emploi. L'étude qualitative à laquelle a procédé la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, par l'intermédiaire du cabinet GESTE, entre novembre 2009 et février 2010, constate ainsi : « *au final, le public accueilli est souvent apparu aux acteurs en relatif décalage avec les objectifs initiaux (jeunes non repérés, qui n'adhèrent pas aux dispositifs de droit commun, peu qualifiés) : les jeunes en contrat d'autonomie sont le plus souvent déjà connus du service public de l'emploi (SPE) et pas si éloignés de l'emploi* ».

Malgré le nombre d'entrées dans le dispositif (au 15 juin 2011, plus de 41 000 jeunes ont signé un contrat), sa portée est limitée : le taux de sorties positives ciblées vers les jeunes des quartiers prioritaires, c'est-à-dire débouchant sur un emploi ou une sortie qualifiante stagne en effet à 25 % de l'ensemble des contrats signés, ce qui est un peu inférieur au taux moyen d'accès à l'emploi des jeunes suivis par les missions locales, qui serait de 28 % fin 2009.

Au 1er mars 2011, le dispositif a été prolongé, permettant l'ouverture de 7 000 places supplémentaires en 2011 et 8 000 en 2012. Une instruction du 21 décembre 2011 adressée par le ministère du travail, de l'emploi et de la santé et le ministère de la ville, aux services déconcentrés de l'État rappelle également que ces places supplémentaires doivent cibler en priorité les départements concernés par la mise en œuvre des 33 avenants expérimentaux aux contrats urbains de cohésion sociale.

C - Un investissement qui n'est pas à la hauteur des enjeux

1 - Une inadéquation des financements au regard des difficultés rencontrées par les quartiers prioritaires

Aucune étude n'a permis de porter un diagnostic à la fois global et précis sur la part des publics des quartiers prioritaires dans les dispositifs de la politique de l'emploi, de la formation professionnelle et du développement économique. Il est néanmoins possible de tenter d'approcher la réalité pour l'année 2009, pour les seuls résidents en zones urbaines sensibles, en reprenant les informations contenues dans les documents budgétaires, les notes du secrétariat général du comité interministériel des villes sur la mobilisation du droit commun, les études de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques et dans les rapports de l'observatoire national des zones urbaines sensibles.

En 2009, la part des moyens de droit commun[70] allouée aux résidents en zones urbaines sensibles peut ainsi être estimée à 17,3 % des crédits des politiques de l'emploi et du développement économique.

S'agissant des contrats aidés, la part des bénéficiaires en zones urbaines sensibles a baissé entre 2006 et 2010. Il est à son taux le plus bas en 2010. Il n'y a pas de priorisation de ces publics, alors même qu'ils subissent un taux de chômage dans ces territoires de plus du double de la moyenne métropolitaine.

[70] Sans prendre en compte les crédits concernant les dispositifs suivants : Nouvel accompagnement à la création/reprise d'entreprise (NACRE), les écoles de la deuxième chance, les contrats d'apprentissage et de professionnalisation, les ateliers et chantiers d'insertion et les associations intermédiaires.

Part des bénéficiaires zones urbaines sensibles dans les contrats uniques d'insertion (CUI)

Années	Secteur marchand	Secteur non marchand	
	CUI-CIE[71] en %	CUI-CAE[72]	CAV[73] en %
2006	*9,7* %	*18,4* %	*14* %
2007	*10,1* %	*12,5* %	*Pas de données*
2008[74]	*11,4* %	*12,2* %	*14,9* %
2009	*7,9* %	*14,7* %	*11,9* %
2010	*7,8* %	*11,6* %	*Pas de données*

Source : Cour des comptes, d'après les données DARES

En outre, la situation est contrastée entre les différents secteurs, avec une claire orientation des publics des zones urbaines sensibles vers le secteur non marchand, notamment vers le secteur associatif. Or, les salariés issus d'un contrat aidé du secteur marchand sont plus souvent en emploi (78 %) que ceux du secteur non marchand (47 %). La sous-représentation du secteur marchand reflète la réalité de l'environnement des zones urbaines sensibles, mais elle est défavorable à une insertion durable, les contrats non marchands étant plus « occupationnels » et moins orientés « emploi ».

Par conséquent, les contrats aidés bénéficient de moins en moins aux habitants des quartiers de la politique de la ville, compte tenu de leurs particulières difficultés d'accès à l'emploi, et au plan qualitatif, ils ne permettent pas une sortie vers l'emploi durable.

Plus généralement, les maires regrettent les politiques de « stop and go » en matière de contrats aidés qui ne permettent pas la mise en place de dispositifs d'insertion et de formation utiles aux bénéficiaires pour accéder à un emploi durable.

[71] Contrat initiative emploi.
[72] Contrat d'accompagnement dans l'emploi.
[73] Contrat d'avenir.
[74] Des changements sont intervenus dans le traitement des données géolocalisées de politiques d'emploi. De ce fait, les données présentées ici pour 2007 et 2008 ne peuvent être directement comparées à celles de la précédente publication de la Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques sur le sujet, notamment s'agissant des taux d'accès et de la part de résidents des zones urbaines sensibles dans les entrées.

2 - Améliorer la réponse de Pôle Emploi aux besoins spécifiques des publics prioritaires

La conjoncture économique particulièrement dégradée et les conséquences de la fusion entre l'agence nationale pour l'emploi (ANPE) et les associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (ASSEDIC) n'ont pas encore permis le déploiement par Pôle emploi d'une offre de services personnalisée et de plans d'actions ciblés. La personnalisation et la territorialisation ont été considérées comme les objectifs prioritaires de l'année 2011. Un début d'engagement est d'ailleurs perceptible à travers le dialogue de performance territorialisé construit avec trois régions expérimentatrices (Alsace, Bretagne et Rhône-Alpes). Cet objectif est également repris dans le cadre de l'expérimentation de nouveaux avenants pour 33 contrats urbains de cohésion sociale. Sur le champ plus étroit de la diversité, Pôle emploi s'est doté d'un programme d'actions défini par un groupe de travail composé des directeurs territoriaux des 18 départements les plus concernés par cette problématique.

Les services régionaux et départementaux de Pôle Emploi ont encore une faible connaissance des publics des quartiers sensibles, les considérant de manière générale comme des « *publics prioritaires* » qui bénéficieraient de prestations identiques à celles des autres demandeurs d'emploi, mais en plus grande quantité. Il est pourtant possible de dresser un état des lieux actuel des prestations servies aux demandeurs d'emploi issus des zones urbaines sensibles. Dans la typologie de Pôle Emploi[75], ceux-ci semblent bénéficier d'une priorité (53 %) du parcours « accompagnement », destiné aux personnes les plus éloignées de l'emploi. Le ciblage prioritaire de ces publics est donc indispensable.

L'inspection générale des affaires sociales a montré[76] que les demandeurs d'emploi des zones urbaines sensibles bénéficiaient en 2009 d'un accès aux prestations et d'un taux de sortie vers l'emploi plus limités que l'ensemble des jeunes demandeurs d'emploi.

Dès lors, il conviendrait pour l'Etat de fixer, conjointement avec les conseils régionaux, qui sont responsables de la formation

[75] Depuis le 1er janvier 2009, trois parcours personnalisés de retour à l'emploi sont mis en place : le parcours «appui» pour accélérer le retour à l'emploi des personnes les moins éloignées de l'emploi, le parcours «accompagnement» pour les personnes rencontrant des difficultés de reclassement et le parcours «créateur entrepreneur d'entreprise».

[76] Rapport sur « L'accès à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville », octobre 2010.

professionnelle, des orientations qui donnent la priorité nécessaire aux publics des zones urbaines sensibles.

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

Alors que la mobilisation des crédits des ministères et collectivités dans les quartiers prioritaires est un objectif constamment réaffirmé par les plans successifs de la politique de la ville, la mesure des moyens réellement mis en œuvre demeure très difficile, en l'absence d'un système de suivi territorial des crédits, reposant sur une méthode harmonisée et partagée entre les administrations. Il n'est donc pas possible de s'assurer que les moyens de droit commun sont bien mobilisés au service des quartiers. De ce fait, le document de politique transversale « ville » ne retrace pas fidèlement les crédits concourant à son financement.

La dynamique Espoir banlieues, portée pourtant au plus haut niveau, n'a pas réussi, au-delà de l'affichage de son ambition, à mobiliser réellement les moyens de chaque ministère, en raison d'un périmètre d'actions flou, d'un manque de suivi interministériel dans la durée et de la difficulté à rendre des arbitrages en l'absence de réunion du comité interministériel des villes.

L'expérimentation d'avenants aux contrats urbains de cohésion sociale sur 33 sites constitue la dernière annonce, en 2011, de mesures visant à mobiliser les crédits de droit commun. Les premiers avenants conclus font apparaître à nouveau un déficit d'ambition qui augure mal de la capacité de ces contrats à atteindre cet objectif dans la réalité.

S'agissant de l'emploi, des analyses spécifiques mettent en évidence une insuffisante mobilisation des dispositifs de droit commun déployés dans les quartiers, sauf en ce qui concerne le contrat d'autonomie.

L'action en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes en particulier n'est pas à la hauteur des difficultés économiques et sociales auxquelles ces derniers sont confrontés.

La Cour et les chambres régionales des comptes formulent les recommandations suivantes :

10. identifier ex-ante le montant des crédits de droit commun mobilisés au service des quartiers :

– *établir au niveau national des conventions entre le ministère de la ville et les autres ministères, organisant les méthodes et les engagements financiers de cette mobilisation ;*

- *parachever l'amélioration du document de politique transversale pour l'exercice budgétaire 2013 en fixant des directives communes au secrétariat général du comité interministériel des villes et à la direction du budget ;*
- *développer un dispositif piloté par le préfet de région et harmonisé entre administrations permettant d'identifier le montant des crédits de droit commun investis dans les quartiers ;*
- *inscrire le montant des crédits de droit commun dans les prochains contrats de la politique de la ville ;*

11. *s'assurer que les crédits de droit commun mobilisés au service des quartiers sont supérieurs à ceux qui sont mobilisés, en moyenne, sur l'ensemble du territoire ;*
12. *renforcer la politique de l'emploi dans les quartiers prioritaires :*

- *établir à intervalles réguliers un bilan de l'avancement et de l'impact sur les jeunes résidents en zones urbaines sensibles de la mise en œuvre des contrats d'objectifs et de moyens apprentissage 2011-2015 ;*
- *cibler les publics des zones urbaines sensibles dans les parcours d' « accompagnement » de Pôle emploi destinés aux demandeurs d'emplois rencontrant des difficultés de reclassement ;*
- *dès lors que la réforme de la géographie prioritaire sera engagée et le nombre de quartiers ciblés réduit, encourager la présence de Pôle emploi dans les quartiers prioritaires.*

Chapitre V

Une répartition insatisfaisante des moyens spécifiques de la politique de la ville

Les crédits dédiés à la politique de la ville sont ceux du programme budgétaire « politique de la ville » dont le secrétariat général du comité interministériel des villes est responsable et dont il délègue l'essentiel de la gestion à l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé). L'objet de ces crédits est de répondre aux difficultés particulières des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ils ont été regroupés par thèmes prioritaires d'intervention.

Thèmes prioritaires d'intervention de l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé)

Thématiques d'intervention	***Crédits engagés en M€***
Education et accès aux savoirs de base	*133,3*
Emploi et développement économique	*44,2*
Logement et habitat	*14,1*
Santé et accès aux soins	*14,5*
Culture et expression artistique	*22,6*
Lien social, citoyenneté et participation à la vie publique	*150,2*
Accès aux droits et lutte contre les discriminations	*16,4*
Prévention de la délinquance et justice	*57,6*
Pilotage, ressources et évaluation	*21,9*
Structures mutualisatrices	*12,6*
Total	*487,4*

Source : Acsé, synthèse des engagements de crédits en 2010 selon la nomenclature

Les moyens spécifiques de la politique de la ville ne doivent pas se substituer aux crédits de droit commun. Ils viennent les abonder en particulier dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale. Ils sont censés exercer un effet de levier, démultiplicateur, entrainant les cofinancements de droit commun des autres ministères ou des collectivités territoriales.

Outre les crédits du ministère de la ville, la dotation de solidarité urbaine apporte également des financements spécifiques aux collectivités territoriales situées en zones urbaines, pour faire face aux difficultés économiques et sociales auxquelles elles sont confrontées.

I - Une affectation inadaptée

A - Des moyens non prioritairement mobilisés pour les zones les plus en difficulté

1 - Des financements irréguliers

Les crédits spécifiques de la politique de la ville sont présentés dans un fascicule budgétaire particulier depuis 1999. A partir de 2006, ils ont été retracés dans un programme budgétaire dédié à la politique de la ville.

L'analyse de l'évolution de ces crédits est rendue difficile par de nombreux changements de périmètre de l'enveloppe, d'une année à l'autre. Jusqu'en 2009, le programme budgétaire consacré à la politique de la ville incluait notamment les moyens affectés à la rénovation urbaine. En outre, depuis 2011, les crédits relatifs au projet du « Grand Paris » sont intégrés dans l'enveloppe.

L'analyse sur les dix dernières années met en évidence le caractère discontinu de ce budget, marqué par des variations importantes, correspondant aux différentes impulsions données à l'action politique en direction des quartiers sensibles.

a) L'évolution de 2000 à 2011

Si les crédits de paiement affectés à la « ville » et à la « rénovation urbaine » augmentent globalement de 95,7 % entre 2000 et 2005 (216,1 M€ en 2000 et 422,9 M€ en 2005), la période se révèle aussi fortement contrastée.

Les années 2002 à 2004 sont caractérisées par une stabilité de l'enveloppe budgétaire, avant que le budget relatif à la politique de la ville ne connaisse une brusque montée en charge entre 2005 et 2006, faisant suite aux violences urbaines de 2005. Il bénéficie alors d'un « amendement banlieues » de 181 M€ et passe le cap du milliard d'euros de crédits, en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP).

Evolution des crédits du programme « politique de la ville » inscrits en loi de finances initiale de 2005 à 2012

Années	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Autorisations d'engagement (M€)	1 049,89[77]	1073,03	1148,81	1141,02	769,57	716,64	624,26	527,44
Evolution annuelle (%)		+2,20	+7,06	-0,68	-32,5	-6,88	- 12, 9	- 15.5
Crédits de paiement (M€)	883,89*	1026,23	1173,81	1020,02	794,57	704,85	624 ,31	539, 98
Evolution annuelle (%)		+16,10	+14,38	-13,10	-22,10	-11,29	- 11,4	- 13,5

Source : Cour des comptes

La forte baisse des crédits en loi de finances initiale 2009 s'explique par le retrait de l'enveloppe des crédits destinés au programme national de rénovation urbaine qui n'est plus abondé prioritairement par les crédits budgétaires de l'Etat et dont les ressources sont désormais principalement constituées d'une partie du produit de la participation des employeurs à l'effort de construction. A partir de cette date et jusqu'à ce jour, les crédits sont en baisse constante en autorisation d'engagement comme en crédit de paiement.

b) La programmation 2011-2013

Dans le cadre de la programmation triennale des dépenses de l'Etat, le programme « politique de la ville » devait connaitre une diminution progressive de 166 M€ en autorisations d'engagement et 146 M€ en crédits de paiement, entre l'ouverture initiale des crédits en 2010 et la programmation 2013. Cette réduction de plus de 20 % résulte, selon la présentation de cette programmation, principalement de la baisse des compensations d'exonération des charges des zones franches urbaines (ZFU) et des zones de redynamisation urbaine (ZRU).

[77] * Le montant des crédits 2005 est inscrit dans les documents de présentation du projet de loi de finances (PLF) pour 2006. Ce montant est « retraité » selon le nouveau périmètre des programmes « ville » du projet de loi de finances. Sont notamment ajoutés 363 M€ en provenance du chapitre 44-77 article 42 (budget du travail) relatif aux exonérations de charges sociales et 223 M€ en autorisation d'engagement, et 98,5 M€ en crédit de paiement en provenance chapitre 65-48 article 80 du budget du logement et destinés au programme de rénovation urbaine.

Evolution des crédits du programme « politique de la ville » pour 2011-2013 (en M€)

PLF 2011		2012		2013	
AE	CP	AE	CP	AE	CP
618,26 M€	618,35 M€	574,27 M€	586,82 M€	550,74 M€	558,88 M€

Source : projet annuel de performances de la mission « Ville logement » 2011

Dans les faits, la réduction des crédits a été plus brutale dès 2012. Les autorisations d'engagement sont entre 2010 et 2012 en baisse de 189 M€ (- 26 %) et les crédits de paiement de 165 M€ (- 23,4 %).

2 - Un budget dont l'exécution a été confiée à l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances

En 2007, la Cour préconisait de recentrer la délégation interministérielle à la ville sur une mission de tutelle et de pilotage et l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) sur des fonctions de gestion en lui transférant définitivement l'ensemble des crédits d'intervention de la politique de la ville.

Le transfert des crédits s'est opéré progressivement. Alors que la délégation interministérielle à la ville portait 16,5 % des crédits spécifiques en 2007, le secrétariat général du comité interministériel des villes ne gère plus que 2,8 % de ces crédits en 2011[78].

Les crédits gérés directement par le secrétariat général du comité interministériel des villes financent les dépenses de communication, les études réalisées par l'observatoire national des zones urbaines sensibles et le comité d'évaluation et de suivi de l'agence nationale pour la rénovation urbaine ainsi que la formation des délégués du préfet pour un montant de 2,4 M€ en 2011. Le secrétariat général du comité a par ailleurs conservé en 2011 une enveloppe destinée à financer des mesures expérimentales pour un montant d'1 M€ et une enveloppe de 1,4 M€ pour soutenir les réseaux nationaux de partenaires de la politique de la ville. En outre, il gère encore les financements des contrats urbains de cohésion sociale, de la réussite éducative et des équipes d'internats en outre-mer qui représentent 4 M€ en 2011, et devraient être délégués à l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances.

[78] Sont pris en compte les crédits du programme 147 hors zones franches urbaines et établissement public d'insertion de la défense.

Au niveau départemental, le transfert des crédits à l'agence a abouti à la simplification des procédures, souhaitée par la Cour, puisque désormais, le directeur général de l'agence délègue, dès les premiers jours de janvier, aux délégués territoriaux de l'agence (préfets de région et préfets de département) les crédits correspondant à la répartition décidée par le conseil d'administration de l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances.

3 - Un rééquilibrage territorial à poursuivre

Les enveloppes départementales sont définies dans le cadre d'un dialogue de gestion direct et approfondi mené avec le préfet de région, auquel participent certains préfets de départements.

a) L'existence de déséquilibres

Le dialogue de gestion a mis en évidence l'importante dispersion des ratios par rapport au ratio moyen national (43 € de crédits Acsé par habitant des quartiers prioritaires). Certains grands départements urbains particulièrement concernés par la politique de la ville présentent ainsi des ratios très inférieurs à la moyenne nationale (Seine-Saint-Denis, Val-de Marne, Bouches-du-Rhône, notamment), alors que de nombreux départements ruraux ou semi-ruraux ont pour leur part des ratios très supérieurs au ratio moyen[79]. Ce qui a pour effet d'éparpiller les crédits.

Le département études, évaluation et documentation de l'agence a par ailleurs réalisé une analyse[80] sur la répartition territoriale des crédits « *politique de la ville en 2009* » qui conclut à une inégale répartition de ces crédits. Cette étude confirme celle menée par la Cour en 2007, qui mettait en lumière des disparités dans l'allocation des crédits de la politique de la ville au niveau régional.

b) Une redistribution territoriale à renforcer

Dans le cadre de la mise en place du contrat d'objectifs et de performance de l'Acsé, une priorité a été donnée à la réallocation des moyens. Une réduction des écarts territoriaux de 20 % pour les villes de même catégorie a de fait été visée en 2011.

[79] Procès verbal du conseil d'administration de l'Acsé du 20 décembre 2010.

[80] Ce travail portait sur 87 % des crédits du programme « politique de la ville » gérés par l'Acsé (crédits fongibles et programme de réussite éducative, crédits adultes-relais).

L'exercice s'avère toutefois délicat, en l'absence d'une réforme de la géographie prioritaire.

C'est pourquoi seul le critère du nombre d'habitants en quartier prioritaire dans chaque contrat urbain de cohésion sociale (CUCS)[81] a été utilisé en 2011, à défaut de critères plus pertinents qui pourraient être utilisés dans le cadre de la géographie révisée.

Cela a conduit à une évolution sensible de la ventilation des crédits par département par rapport aux années précédentes. Certains départements ont vu leurs crédits baisser de manière significative, tandis qu'un effort de rattrapage a été réalisé en particulier en faveur de l'Ile-de-France, précédemment sous-dotée. Il s'agit à ce stade d'une première étape, dans le but de parvenir à une concentration accrue des crédits sur les territoires les plus en difficulté.

En effet, des écarts persistent, par exemple pour le département de la Seine-Saint-Denis.

Le tableau réalisé par la préfecture de Seine-Saint-Denis permet de comparer les crédits alloués à chaque département de la région en utilisant le ratio crédits/population des quartiers les plus dégradés des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS).

[81] Plus précisément, a été calculé un ratio divisant les crédits accordés par l'Acsé en 2010 par une population pondérée qui donne plus de poids à la population des quartiers jugés de priorité 1 en 2006 par rapport à ceux de priorité 2, puis de priorité 3.

Tableau comparatif de répartition des crédits ville (agence pour la cohésion sociale (Acsé) hors fonds interministériel pour la prévention de la délinquance (FIPD) entre les départements de la région Ile-de-France

Territoires	Répartition définitive budget primitif 2011	
	Montants (M€)	Ratio/habitant (€)
Seine-Saint-Denis	*18,7*	*31*
Essonne	*9,69*	*66,1*
Val-d'Oise	*9,53*	*45,9*
Yvelines	*7,06*	*70,8*
Paris	*3,56*	*29,2*
Hauts de Seine	*6,96*	*34,1*
Val de Marne	*6,93*	*41,6*
Seine-et-Marne	*4,06*	*55,3*
Totaux régionaux (hors crédits direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale)	*66,5*	
Ratio régional		*41*

Source : Préfecture de la région Ile-de-France

A la suite du dialogue de gestion mené par le préfet de région, la dotation des départements d'Ile-de-France a bien augmenté de 3,9 % et celle de la Seine-Saint-Denis de 24,9 %, tandis que la dotation de l'ensemble des délégués départementaux baissait de 4,7 % entre 2010 et 2011. Malgré cet effort, le département de Seine-Saint-Denis, au regard de ses difficultés spécifiques, reste encore le moins bien doté par rapport aux autres départements de la région. L'enveloppe 2011 des crédits « politique de la ville » du département est de 18,7 M€[82].

La comparaison des crédits alloués à chaque département de la région, en utilisant le ratio crédits/population des quartiers les plus

[82] A ces 18,7M€ s'ajoutent 561 364 € fonds interministériel pour la prévention de la délinquance dédiés à la vidéo protection, et 832 000 € fonds interministériel pour la prévention de la délinquance hors vidéo protection.

dégradés des contrats urbains de cohésion sociale, montre ainsi que, même si l'écart entre le département et la moyenne nationale s'est réduit[83], avec 31 € par habitant de quartier prioritaire 1, soit 10 € de moins que la moyenne régionale, pour la répartition définitive 2011, la Seine-Saint-Denis est, après Paris, le département dont l'enveloppe budgétaire est la plus faible, alors que le département concentre les plus grandes difficultés sociales et économiques de la région. En effet, l'augmentation de la dotation du département résulte moins de la solidarité au sein de la région Ile-de-France que d'un prélèvement sur les dotations au niveau national.

Il est prévu que le travail de rééquilibrage territorial des dotations en faveur des territoires les plus en difficulté engagé en 2011, se poursuive en 2012. L'effort de convergence en Ile-de-France devra donc être renforcé, afin de surmonter les déséquilibres persistants entre les départements de la région.

Plus généralement, le rôle du niveau régional devra encore être accru dans le cadre du dialogue de gestion pour appuyer cette nouvelle phase de rééquilibrage des dotations entre départements.

B - Des crédits employés par un tissu associatif dense et peu renouvelé

Une grande partie des crédits spécifiques de la politique de la ville est gérée par l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances et distribuée à plus de 12 000 associations.

1 - Des subventions aux porteurs de projets marquées par leur dispersion

Les subventions concernant les actions relatives à la politique de la ville sont attribuées aux porteurs de projets par l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances et par les collectivités territoriales.

Les données disponibles montrent une dispersion des financements alloués, dont le montant est souvent très faible.

En effet, une majeure partie des organismes (66,8 %) perçoit une subvention comprise entre 1 500 € et 23 000 €. Ce constat est confirmé par les analyses menées localement par les chambres régionales des comptes. Ainsi, en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, au sein de la

[83] En 2010, le ratio par habitant était 24,9 € par habitant en Seine-Saint-Denis et de 43 € au niveau national ; en 2011, il s'élève à 31 € contre 38 € au niveau national.

communauté d'agglomération dracénoise (Var) et en région Midi-Pyrénées (Haute-Garonne), un nombre élevé de petites structures porteuses de projets œuvrent sur des thèmes d'actions souvent identiques entraînant un éparpillement de crédits pour des résultats souvent peu lisibles.

2 - Des améliorations en gestion, mais des porteurs de projet peu engagés sur des objectifs

a) Des progrès dans la gestion des subventions, malgré des retards de paiement

Les caractéristiques des subventions accordées ne facilitent pas le suivi et l'évaluation des actions conduites par les services de l'Etat, ni l'appréciation de leur cohérence d'ensemble.

La Cour, dans son rapport sur les crédits d'intervention de la politique de la ville, dressait déjà en 2007 un constat sévère de la gestion des subventions de l'Etat aux associations[84].

Depuis la création de l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé), on note certains progrès, en particulier dans la rapidité du versement des subventions : la délégation des crédits aux préfets par l'Acsé intervient désormais en tout début d'année.

Pour autant, le paiement de la majeure partie des subventions continue à débuter seulement au deuxième trimestre. Plusieurs raisons peuvent expliquer la persistance de cette situation, déjà soulignée à plusieurs reprises par la Cour :

- le processus d'instruction des demandes de subventions demeure souvent organisé au cours du premier semestre de l'exercice en cours : les subventions sont attribuées après avis du comité de pilotage du contrat urbain de cohésion sociale, qui ne se réunit en général qu'en mars ou avril, après le vote du budget des collectivités territoriales qui cofinancent les actions subventionnées ;
- certaines associations tiennent tardivement leurs assemblées générales qui doivent délibérer sur les comptes annuels. Or ces derniers constituent une pièce justificative indispensable au paiement des subventions.

[84] « *Les associations n'ont qu'une visibilité réduite sur les moyens que l'Etat 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* ».

b) Un nombre insuffisant de conventions pluriannuelles d'objectifs liant l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) et les bénéficiaires de subventions

Au-delà de 23 000 €, les subventions aux associations doivent être mises en œuvre sur la base de conventions, conformément au décret n° 2001-495 du 6 juin 2001[85].

La circulaire du Premier ministre du 1er décembre 2000 relative aux conventions pluriannuelles d'objectifs entre l'Etat et les associations, qui s'applique à l'Acsé en tant qu'opérateur de l'Etat, a souligné l'intérêt de conclure ces conventions dans un cadre pluriannuel. Selon cette circulaire, *« 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 »*[86]. Le poids des conventions pluriannuelles conclues entre l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances et les associations subventionnées reste cependant modeste, privant de nombreuses associations de visibilité et de stabilité à moyen terme. La Cour et les chambres régionales des comptes ont ainsi noté localement la fragilité que pouvait entrainer cette situation pour de nombreuses associations dans lesquelles il est à la fois difficile de concilier l'exigence d'une continuité de l'action publique et une instabilité professionnelle des acteurs devant la porter.

Alors que l'évolution constatée entre 2007 et 2009 apparaissait encourageante quoiqu'encore limitée, la tendance s'est radicalement inversée en 2010.

[85] 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

[86] La circulaire du Premier ministre n° 5193/SG du 16 janvier 2007 relative aux subventions de l'Etat aux associations et aux conventions pluriannuelles d'objectifs a porté de trois à quatre ans la durée maximale de ces conventions pluriannuelles. Ce texte 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 ».*

L'évolution des conventions pluriannuelles d'objectifs conclues avec les associations intervenant dans la politique de la ville

2007		2008		2009		2010	
Nombre de conventions	Montant en M€	Nombre de conventions	Montant en M€	Nombre de conventions	Montant en M€	Nombre de conventions	Montant en M€
319	*20,1*	*1147*	*67,7*	*1278*	*77,5*	*387*	*13,2*

Source : Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances

Le conventionnement pluriannuel s'est considérablement réduit entre 2009 et 2010 (- 69,7 % en nombre et - 82,9 % en montant). En 2010, le montant des subventions attribuées à des associations conventionnées (13,2 M€) ne représente plus que 4,1 % du total des montants alloués (321,9 M€).

Pour l'année 2010, la forte réduction du conventionnement pluriannuel s'explique dans une large mesure par la prorogation des contrats urbains de cohésion sociale existants pour un an, dans l'attente de la nouvelle génération de contrats. Selon l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé), cette tendance devrait se poursuivre : les contrats urbains de cohésion sociale ont à nouveau été prolongés jusqu'en 2014 en loi de finances pour 2011 et les crédits de l'Acsé sont en baisse, ce qui n'incite pas à l'engagement pluriannuel.

Mais au-delà, plusieurs facteurs constituent autant d'éléments défavorables à la conclusion de tels contrats :

– les services souhaitent conserver suffisamment de marge de manœuvre dans la gestion de leurs crédits et craignent, notamment, que les conventions conclues ne correspondent pas de manière pérenne aux priorités d'intervention fixées de façon peu flexible au niveau national, compte tenu des nombreux changements d'orientation politique susceptibles d'intervenir sur une période de trois ans. De même, les conventions conclues peuvent ne pas convenir aux priorités fixées au niveau local. Ces explications sont paradoxales dans la mesure où ces conventionnements visent à mettre en œuvre les actions les plus pérennes définies par le contrat urbain de cohésion sociale (CUCS), pour trois ans et plus ;
– l'absence de visibilité sur les crédits effectivement disponibles d'une année sur l'autre pour les délégués de l'Acsé constitue un obstacle au développement des conventions pluriannuelles d'objectifs alors que les CUCS avaient pour objet de les « sanctuariser ». Il est vrai que la

mention des crédits, tant de droit commun que spécifiques, apparait peu dans les contrats ;

- certaines préfectures soulignent la lourdeur du processus d'instruction , nécessaire dans le cadre des conventions la première année ;
- enfin, le développement des conventions peut être limité, du fait de la position des collectivités territoriales, lorsque celles-ci ne souhaitent pas, pour leur part, s'engager sur plusieurs années auprès des porteurs de projets.

Il n'y a d'ailleurs pas d'impulsion donnée au niveau national au développement des conventions. Pour être mené à bien, le développement du conventionnement pluriannuel doit s'inscrire dans un environnement stabilisé. La situation actuelle – le report de la réforme de la géographie prioritaire, la prolongation des contrats urbains de cohésion sociale existants, les perspectives budgétaires incertaines conduisant à réserver les conventions pluriannuelles d'objectifs aux actions les plus structurantes - ne constitue pas un cadre favorable.

3 - Un dispositif d'instruction et de contrôle qui favorise les porteurs de projet déjà subventionnés

a) L'insuffisance des contrôles sur place de l'emploi des fonds

La décision de reconduire d'une année à l'autre la subvention d'une association relève théoriquement d'un examen précis des actions réalisées et des résultats obtenus par le porteur de projet au cours de l'exercice précédent. Or, cet examen est essentiellement réalisé, dans la pratique, sur la base des informations écrites transmises par les associations, sans que des contrôles « sur place » soient systématiquement organisés par les services déconcentrés de l'Etat, les collectivités territoriales ou par l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances.

Si le cadre établi pour la réalisation d'audits des structures est satisfaisant[87], le nombre d'audits réalisés demeure nettement insuffisant

[87] Ces audits portent sur les aspects financiers et comptables, mais aussi sur la vie associative, les missions et l'adéquation des actions menées avec les objectifs conventionnés par l'Acsé. Les organismes audités sont sélectionnés en fonction de plusieurs critères : montant annuel de subventions en principe supérieur à 15 000 € pour les audits réalisés en interne et à 45 000 € pour les missions d'audit sous-traitées ; connaissance de dysfonctionnements par le siège ou le réseau territorial ; examen systématique des opérateurs les plus importants ; tirage au sort parmi les organismes n'ayant pas été contrôlés depuis cinq ans.

au regard du nombre de structures bénéficiaires (plus de 12 000) : en 2008, 43 organismes seulement ont été audités.

Les efforts, mis en œuvre par l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances depuis 2011, pour développer cette activité d'audit en impliquant plus fortement les agents des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale sont notables, mais risquent par ailleurs de se heurter à des difficultés pratiques, en raison de la faible disponibilité des agents des services déconcentrés.

De fait, les contrôles sur place doivent être effectifs, pour permettre, d'une part, aux financeurs de vérifier de manière précise l'emploi des fonds octroyés et, d'autre part, aux porteurs de projet de valoriser leurs actions. La commune de Vernouillet (Eure-et-Loir), par exemple, souligne l'importance de ces contrôles qui constituent, pour les acteurs associatifs, une certaine forme de reconnaissance du travail accompli.

b) Un renouvellement limité des associations impliquées dans la politique de la ville

Le dispositif actuel, centré en conséquence sur des procédures écrites, favorise les structures associatives les plus institutionnalisées, au détriment de plus petites structures innovantes, dans un environnement marqué par l'hétérogénéité et la concurrence.

En Midi-Pyrénées par exemple, la politique de la ville a généré un véritable marché de la prestation sociale sur lequel se positionnent les acteurs associatifs, dont certains sont amenés à mettre en place des stratégies de niche pour pérenniser leurs financements. Par exemple, l'association Rebonds a choisi de centrer son activité sur l'insertion par le rugby. D'autres préfèrent se différencier, comme l'association Quartier 31, par une politique de labellisation (label Netpublic, réseau Cyberbase, etc.) ou optent pour une stratégie d'adaptation rapide à la demande exprimée par les pouvoirs publics, comme l'association CLAP[88] qui a changé trois fois d'objet, passant d'une activité d'alphabétisation à des activités de soutien juridico-administratif aux autres associations, et de formation d'éducateurs en alphabétisation. De fait, en Haute-Garonne, la chambre régionale des comptes a constaté un faible renouvellement des associations subventionnées.

A Roubaix, comme à Sevran, il apparaît de même que la mise en œuvre des principales actions relève surtout d'un noyau dur d'opérateurs

[88] CLAP : Centre de ressources et de liaison pour les associations et les porteurs de projets.

associatifs, dont certains, comme les centres sociaux, sont étroitement liés à l'action municipale et qu'il existe donc une réelle professionnalisation des opérateurs de la politique de la ville.

c) Les progrès attendus de l'action des délégués du préfet et de la dématérialisation des procédures

Dans ce contexte, les délégués du préfet fournissent un apport précieux pour disposer d'informations sur la qualité des actions des structures financées.

Dans le Nord, ils sont notamment chargés de *« créer le maillage associatif par une bonne connaissance des associations, la création d'un réseau, la mise en synergie des associations sur un même thème »*. Ils contribuent, ainsi, à l'enrichissement de l'information du délégué départemental sur les actions menées par les associations et la manière dont ces actions sont perçues par les bénéficiaires. En Seine-Saint-Denis, leur présence a permis une forte progression du nombre d'associations nouvelles financées : 59 structures nouvelles en 2009 sur 416 associations pour l'ensemble du département et 110 en 2010 sur 526. L'instruction des dossiers de financement a, en effet, été plus poussée et les contacts directs avec les porteurs de projet ont été renforcés.

De façon générale, le déploiement en cours d'un extranet permettant d'avoir une vision globale des demandes de subventions effectuées par les opérateurs et d'engager leur dématérialisation devrait constituer un progrès, en simplifiant les démarches à réaliser. Les structures financées pourront en effet saisir directement les principaux documents nécessaires à l'attribution, à la gestion et au suivi des financements attribués. Les porteurs de projet auront également accès en ligne à la notification de la subvention ou à la convention produite par l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances et à des informations sur l'état de leur dossier dans le circuit d'instruction.

L'utilisation effective de ce nouvel outil nécessite qu'une communication et une formation adaptées soient rapidement mises en place auprès de l'ensemble des acteurs concernés, grâce à une coordination entre l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, le secrétariat général du comité interministériel des villes et le ministère chargé des affaires sociales.

4 - Une qualité d'instruction des dossiers à renforcer par un meilleur partage des informations entre Etat et collectivités

Un des objectifs de la création de l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) était de permettre la lisibilité géographique et thématique de l'emploi des crédits spécifiques consacrés aux actions de développement social de la politique de la ville.

Cette lisibilité est compromise par les faiblesses constatées au moment de l'instruction des dossiers de subventions. L'analyse d'un échantillon de dossiers révèle un nombre significatif d'anomalies : description trop succincte de l'action, erreurs d'imputation d'une action au regard de la nomenclature de l'Acsé, financement d'actions dont la pertinence peut être contestée, renouvellement de financements prenant insuffisamment en compte le bilan mitigé de l'année précédente, etc.

Ces défaillances s'expliquent notamment par la multiplication d'outils de suivi trop sophistiqués au démarrage de l'agence et par un contrôle interne resté paradoxalement embryonnaire jusqu'en 2011. Celui-ci est, depuis, en cours de développement. Ainsi, une cellule de contrôle de la qualité de l'instruction a été mise en place pour les subventions accordées au niveau national. Un guide a également été élaboré qui devrait faciliter la systématisation des vérifications à entreprendre. Le déploiement de ce contrôle interne auprès du réseau territorial et l'intensification de la politique d'audit doivent donc constituer une priorité pour l'Acsé, compte tenu de l'amélioration notable qu'ils devraient apporter.

La qualité de l'instruction repose également sur les outils informatiques qui permettent d'instruire et de gérer les demandes et les attributions de subventions. Le processus s'appuie ainsi actuellement sur un outil de gestion intégrée des subventions qui a l'intérêt de fournir à l'ensemble des acteurs, de l'Etat comme des collectivités territoriales, intervenant dans le processus de gestion administrative et financière des interventions, une vue complète et identique grâce à la connaissance des organismes subventionnés sur les plans administratif et financier.

Cet outil permet un bon suivi de la consommation des crédits, mais pas de leur gestion. Ainsi, en Haute-Garonne, il n'est pas utilisé dans sa fonction de gestion, jugée trop complexe. Par ailleurs, seuls les dossiers acceptés sont retracés dans l'application informatique, et non les demandes qui n'ont pas été retenues. La préfecture relève également que la nomenclature reprise par l'application ne concorde pas exactement avec les thématiques présentes dans les contrats urbains de cohésion sociale.

La refonte de cet outil de gestion a été lancée en avril 2011 afin d'améliorer la qualité de l'instruction, en permettant notamment un enregistrement des informations « à la source » par les services qui reçoivent les demandes de subvention, comme les chefs de projet « politique de la ville ».

II - Le risque de substitution des crédits spécifiques aux crédits de droit commun

L'existence, à côté des crédits de droit commun, de crédits spécifiques a, dès l'origine, conduit à craindre un éventuel effet de substitution : il était redouté que les crédits spécifiques ne viennent pallier l'insuffisance du financement de droit commun. Ces craintes reposent sur des constats partiels, mais sont soulevées de façon récurrente : les textes émanant du ministère de la ville parlent du droit commun comme d'une « *question permanente de la politique de la ville* »[89].

Bien qu'aucune substitution ne paraisse possible, dès lors que les actions financées par les crédits spécifiques sont particulières et qu'elles n'ont pas le même objet que les projets qui relèvent du droit commun, il existe toutefois une intersection entre ces deux ensembles. En matière d'accès à l'emploi, par exemple, ou d'insertion par l'activité économique, tant les moyens de droit commun du ministère de l'emploi que les crédits de la politique de la ville peuvent être concurremment sollicités.

L'absence de mesure du droit commun, mise en évidence dans le chapitre précédent, représente un obstacle pour établir objectivement l'existence, dans les faits, d'une substitution. Cependant, les travaux de la Cour et des chambres régionales des comptes permettent d'appréhender ce phénomène dans certains cas.

[89] Fiche du secrétariat général du comité interministériel des villes sur « la clarification de la notion de droit commun », 2010.

Le risque de substitution :
les exemples de la commune de Migennes, de la communauté d'agglomération d'Arles, Crau, Camargue-Montagnette, du département de Seine-Saint-Denis et de la *dynamique Espoir banlieues*

A Migennes, des « effets de substitution » entre les moyens d'intervention spécifiques de la politique de la ville et les moyens d'intervention de droit commun sont rapportés, liés notamment au calendrier de versement des crédits spécifiques qui sont débloqués plus tôt dans l'année que les crédits de droit commun ; il en est ainsi, par exemple, du financement des actions contre l'illettrisme et en faveur de l'alphabétisation.

Il en est de même **à la communauté d'agglomération d'Arles, Crau, Camargue-Montagnette**, qui considère que le contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) est devenu un enjeu de financement « substitutif » au lieu de se concentrer sur sa mission première d'additionalité des financements.

En Seine-Saint-Denis, le risque de substitution de crédits spécifiques aux crédits de droit commun apparaît dans plusieurs cas :

- trois établissements de réinsertion scolaire ont été créés dans le département à la rentrée 2010. Des crédits ont effectivement été perçus du ministère de l'éducation nationale mais pour seulement l'un d'entre eux. Par ailleurs, la proportion du financement de droit commun, versé par le ministère et celle relevant du programme budgétaire dédié à la politique de la ville, ne sont pas précisées ;

- depuis la forte diminution des financements provenant du fonds interministériel de prévention de la délinquance entre 2006 et 2007 (-23 %), certaines actions (par exemple, en faveur de l'obtention du permis pour les jeunes à la recherche d'un emploi) sont financées par les crédits « politique de la ville » et non pas par des crédits de droit commun ;

- la préfecture a aussi mis en lumière les difficultés liées à la fin des financements octroyés sur des crédits de la protection judiciaire de la jeunesse à un service éducatif Espace Vie Adolescente (EVA), destiné aux jeunes filles.

Ce risque de transfert est d'autant plus fort que le maintien des financements de droit commun n'apparaît pas garanti. Ainsi, les financements des missions locales dans le cadre du programme Civis « *ont été maintenus après un échange avec la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle* », soulignant que le maintien de ce financement n'était pas évident. Il est également accru par les exigences de rendus chiffrés qui encouragent peu l'implication des différents ministères dans les quartiers prioritaires, où le taux de réussite des actions publiques est plus faible qu'ailleurs.

La *dynamique Espoir banlieues* visait à mobiliser l'ensemble des ministères grâce à l'adoption de programmes d'action triennaux financés sur leurs crédits propres. Faute de définition claire de la participation de chaque budget, elle a été financée dès 2009 par des crédits « spécifiques » à hauteur de 21,8 M€, puis de 26 M€ en 2010. Ce transfert a parfois incité certains ministères à réduire leur investissement. En Haute-Garonne, le plan en faveur de l'emploi dans les zones urbaines sensibles, qui avait été adopté en décembre 2007, n'a de ce fait pas été actualisé en 2008.

Alors que la nécessité de mobiliser les moyens de droit commun dans les quartiers de la politique de la ville est la priorité constamment réaffirmée de la politique de la ville, ces exemples montrent au contraire que les crédits spécifiques de la politique de la ville peuvent ne pas venir en complément, mais en remplacement des crédits de droit commun. Ces transferts portent fréquemment sur les thématiques de l'éducation et de l'emploi, alors même que sur ces deux sujets, les besoins sont particulièrement aigus dans les quartiers prioritaires.

A - En matière d'éducation, une juxtaposition des dispositifs qui favorise les effets de substitution

L'éducation constitue l'un des thèmes prioritaires financés par les crédits spécifiques de la politique de la ville. Ainsi, l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) a consacré en 2010 126,2 M€ à l'éducation, soit 26 % du budget de ses interventions, dont près des 2/3 ont été affectés au programme de réussite éducative.

1 - Une diversité de dispositifs financés par des crédits spécifiques

a) Le poids prépondérant du programme de réussite éducative

Au sein des dispositifs relatifs à l'éducation gérés par l'Acsé, le programme de réussite éducative (PRE) représente 74,4 % des crédits.

Institué par la loi de programmation pour la cohésion sociale n° 2005-32 du 18 janvier 2005, ce dispositif repose sur la définition d'*« actions d'accompagnement au profit des élèves du premier et du second degré et de leurs familles dans les domaines éducatif, périscolaire, culturel, social et sanitaire* ». L'objectif de ce programme est d'inverser la logique des politiques d'accompagnement, qui privilégient traditionnellement l'offre institutionnelle, pour mettre en avant les besoins repérés des enfants, en tenant compte de leur famille.

Le pilotage stratégique du dispositif est partagé entre l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances et le ministère de l'éducation

nationale, le rôle de l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé), financeur principal, étant prédominant dans le pilotage global et l'implication de l'éducation nationale étant forte au niveau local.

Les crédits consacrés au programme de réussite éducative sont alloués à des projets locaux dans le cadre d'une convention pluriannuelle[90] signée entre le délégué départemental de l'Acsé et la structure juridique porteuse. L'Etat finance ainsi des équipes pluridisciplinaires de réussite éducative, qui associent des professionnels de l'enseignement, de l'éducation, du domaine sanitaire et du champ social. Ces équipes sont chargées de mettre en place un parcours d'accompagnement individualisé pour des enfants dont les difficultés ont été repérées.

Des actions collectives, généralement sous forme d'ateliers, peuvent également être proposées (accompagnement scolaire, problèmes de santé, liens entre parents et enfants, épanouissement personnel de l'enfant, apprentissage des règles de vie en commun etc.)[91].

Après une montée en charge progressive, ce programme s'est fortement développé depuis 2008 et constitue désormais un dispositif de grande ampleur[92]. En 2009-2010, 531 programmes de réussite éducative sont menés dans 752 communes et 1554 quartiers et concernent 130 000 enfants. Au total, depuis la création des programmes, 365 000 enfants ont bénéficié d'actions d'accompagnement dans le cadre de la réussite éducative. En conséquence de cette montée en charge, le coût du programme de réussite éducative[93] a fortement progressé depuis la création du dispositif, pour atteindre 94,8 M€ en 2010.

[90] Après l'arrivée à échéance des conventions au 31 décembre 2009, les conventions financières sont annuelles en 2010 et 2011.

[91] Les internats de réussite éducative (IRE), qui réservent une partie de leurs places à des enfants issus des quartiers prioritaires, sont également financés par le programme de réussite éducative. Moins de 10 sont actifs actuellement et demeurent financés à titre transitoire (3,3 M€ en 2009 et 0,9 M€ en 2010), les autres ayant été transformés en internats d'excellence, financés sur une ligne budgétaire différente.

[92] Cf. réponses au questionnaire programme de réussite éducative, tableau de bord du programme de réussite éducative pour l'année 2009-2010 et rapport d'activité 2009 de l'Acsé.

[93] Il s'agit des crédits engagés pour l'ensemble du programme de réussite éducative : équipes de réussite éducative dans le cadre des projets de réussite éducative et internats de réussite éducative. Les financements sont respectivement de 93,9 M€ pour les projets de réussite éducative et de 0,9 M€ pour les internats de réussite éducative restants en 2009.

Evolution du poids budgétaire du programme de réussite éducative (en M€)

	2007	2008	2009	2010
Budget prévisionnel agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé)	*98,8*	*92,5*	*86,5*	*96,2*
Crédits engagés	*77,7*	*79*	*78,1*	*94,8*

Source : Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances

En 2010, chaque projet de réussite éducative est financé en moyenne à hauteur de 177 000 €. Le nombre de professionnels mobilisés est estimé à 10 000 au total.

Comme souvent s'agissant des actions menées dans le cadre de la politique de la ville, le programme de réussite éducative fait l'objet de multiples évaluations, sans qu'il soit réellement possible d'en mesurer la valeur ajoutée. Les études conduites mettent en avant l'impact positif des programmes sur la scolarité des bénéficiaires : une meilleure intégration scolaire, un plus grand investissement et une meilleure aisance en classe, une amélioration de la motivation, des progrès en matière de comportement et d'épanouissement à l'école, une plus grande autonomie dans le travail. Ces éléments d'appréciation positive ne se fondent toutefois que sur des éléments déclaratifs collectés auprès des structures juridiques porteuses des programmes de réussite éducative ou des bénéficiaires (enfants et parents). Ces études ne suffisent pas à déterminer de manière précise la valeur ajoutée du programme de réussite éducative pour les bénéficiaires.

Celle-ci devrait cependant être possible au cours des prochaines années. En effet, le suivi de cohorte de bénéficiaires, qui était prévu dès la première circulaire d'engagement du programme de réussite éducative, est enfin en cours de mise en place.

b) Une multiplicité de dispositifs complémentaires dans le domaine éducatif

Hors la réussite éducative, une dizaine d'autres interventions, évaluées globalement à 31,1 M€ en 2010, poursuivent plusieurs objectifs pour prévenir l'échec scolaire et le décrochage, promouvoir des parcours d'excellence afin de favoriser l'égalité des chances et accompagner les familles dans leur rôle éducatif (soutien à la parentalité).

Il s'agit d'actions financées dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale (actions locales sportives, culturelles et éducatives en

lien avec l'école), de celles relatives à l'école ouverte, de l'accompagnement scolaire et des contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS), des dispositifs spécialisés pour les primo-arrivants et des mesures déployées dans le cadre de la *dynamique Espoir banlieues* depuis 2008 (busing, internats d'excellence, accès aux grandes écoles et aux filières d'excellence, actions de prévention du décrochage scolaire, cordées de la réussite).

Coût des différents dispositifs financés par l'objectif « accès à l'éducation » de l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) sur la période 2007 – 2010 (en M€)

Mesures	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Actions financées dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)	*9,9*	*11,4*	*9,8*	*8,1*
Ecole ouverte	*2,6*	*2,6*	*2,5*	*2,4*
Accompagnement scolaire et contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS)	*12,3*	*11,7*	*9,5*	*8,9*
Dispositifs spécialisés pour les primo-arrivants	*0,2*			
Busing		*0,2*	*0,4*	*0,3*
Internats d'excellence			*2,7*	*4,8*[94]
Accès aux grandes écoles, aux filières d'excellence			*3,6*	*1,0*
Décrochage scolaire			*0,9*	*1,4*
Cordées de la réussite				*4,1*[95]
Total	***25***	***25,9***	***29,4***	***31***

Source : Cour des comptes

Ces nombreuses mesures[96] forment un ensemble complexe, peu lisible tant pour les bénéficiaires que pour les acteurs locaux.

[94] Certains projets d'internat d'excellence parvenus tardivement en 2010 n'ont été financés que début 2011 au titre de l'année scolaire 2010 – 2011. Le montant total mentionné dans le rapport d'activité 2010 de l'Acsé est en conséquence de 5,1 M€, le montant du présent tableau correspondant aux dépenses budgétaires enregistrées en 2010 (4,8 M€).

[95] Il s'agit du chiffre brut comptable. Certaines erreurs d'imputation sur d'autres lignes de la thématique éducation ont pu être identifiées début 2011. Après corrections, le montant consacré aux cordées de la réussite s'élève à 4,7 M€.

[96] Le dispositif spécialisé pour les primo-arrivants, le « busing » et l'accès aux grandes écoles ne sont plus en vigueur depuis 2012.

En effet, les dispositifs se sont accumulés, se superposant parfois, sans que leur complémentarité et leur cohérence soient assurées. La Cour avait déjà souligné à cet égard en 2009[97] que le foisonnement et l'empilement des dispositifs d'intervention éducative de l'Etat en direction des quartiers sensibles constituaient par eux-mêmes un obstacle lourd à l'appropriation et partant à l'efficacité et l'efficience de ces dispositifs.

2 - Un manque d'articulation entre les actions de la politique de la ville en matière éducative et celles de droit commun

a) De trop nombreux dispositifs juxtaposés

Une meilleure articulation des dispositifs éducatifs financés par des crédits spécifiques et des actions conduites par le ministère de l'éducation nationale est une nécessité. Elle ne va pourtant pas de soi, alors même que ce ministère assure le co-pilotage avec l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) de plusieurs dispositifs de la politique de la ville en matière éducative.

Les risques de redondance entre dispositifs, et de substitution des moyens spécifiques de la politique de la ville aux moyens de droit commun de l'éducation nationale sont, de fait, réels.

La mise en place de la mesure d'accompagnement éducatif en novembre 2007, puis de l'aide personnalisée pour les élèves en difficulté scolaire à compter de la rentrée scolaire 2008, conduisent l'éducation nationale à développer, comme l'Acsé, des réponses individualisées aux difficultés rencontrées par les élèves. De plus, ce ministère développe de plus en plus des actions hors temps scolaire[98], ce qui rend floue la frontière entre temps scolaire, traditionnellement occupé par l'éducation nationale, et temps périscolaire dans lequel s'inscrivent classiquement les actions de la politique de la ville.

b) Une coordination encore insuffisante

L'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances a conscience de la nécessité d'une clarification mais n'en a pas encore tiré toutes les conséquences. Certains dispositifs anciens de la politique de la

[97] Rapport demandé à la Cour par la commission des finances du Sénat en 2009 relatif à l'articulation entre les dispositifs de la politique de la ville et de l'éducation nationale dans les quartiers sensibles.

[98] Accompagnement éducatif et stages de remise à niveau pendant les vacances scolaires en particulier.

ville, devenus partiellement redondants avec des dispositifs de l'éducation nationale, pourraient ainsi être modifiés en profondeur : en particulier, les actions d'accompagnement à la scolarité (CLAS principalement) qui courent le risque d'être similaires à celles conduites par l'éducation nationale dans le cadre de l'accompagnement éducatif. En effet, il s'agit dans les deux cas d'actions d'accompagnement, hors temps scolaire. Si les crédits consacrés à ces mesures par l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) ont sensiblement diminué depuis 2007 (- 27,6 %), il serait souhaitable d'aller plus loin en infléchissant le contenu de ces actions et en les recentrant sur le seul soutien à la parentalité[99].

De manière similaire, la Cour considère qu'il serait utile d'examiner la nécessité du maintien du cofinancement par l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances du dispositif « *Ecole ouverte* ». Pilotée par l'administration de l'éducation nationale, cette mesure est proche des stages de remise à niveau mis en place dans le cadre du droit commun. Si certains acteurs locaux sont attachés à ce dispositif qui a permis des réussites locales notamment en termes d'intégration scolaire et sociale des filles, le partenariat mis en place au niveau régional s'étiole et consiste essentiellement à reconduire des financements. Si l'accent a déjà été mis sur la nécessité de coordonner étroitement les dispositifs « *Ecole ouverte* » et « *Ville Vie Vacances* », il appartiendrait au ministère de l'éducation nationale de reprendre à son compte les réels avantages du premier et à l'Acsé de recentrer son financement sur le second qui permet à de nombreux enfants et jeunes de bénéficier d'un accès à des activités de loisirs et d'une prise en charge éducative pendant les périodes scolaires.

c) Une mise en cohérence à poursuivre

Ces superpositions de mesures ne permettent pas d'exclure un risque de substitution des crédits spécifiques aux crédits de droit commun, ce qui est d'autant plus regrettable que les moyens consacrés à l'accompagnement éducatif sont beaucoup plus importants que ceux dévolus à la réussite éducative et à l'accès à l'éducation en général (126,2 M€ d'engagements en 2010). Dans le cadre de la généralisation de

[99] La circulaire interministérielle du 20 juillet 2010 relative aux actions d'accompagnement scolaire fait un premier pas en ce sens puisqu'elle précise que l'accent doit être mis sur le soutien à la parentalité pour la campagne annuelle et le programme d'interventions de l'Acsé pour 2011 fait des actions de soutien à la parentalité une des priorités des interventions en matière d'éducation. La création d'un comité national de soutien à la parentalité fin 2010, auquel participe l'Acsé, illustre l'importance accordée à ces actions.

l'accompagnement éducatif, 323 M€ sont en effet consacrés à ce dispositif.

Pour l'année 2009-2010, 809 098 collégiens du public, soit 33 % des effectifs, bénéficient du dispositif dans 5 183 collèges et 172 169 élèves de l'école élémentaire publique de l'éducation prioritaire sont également concernés par ce même dispositif, au sein de 2 846 écoles.

Les difficultés identifiées par la Cour dans le rapport relatif à l'articulation entre les dispositifs de la politique de la ville et de l'éducation nationale dans les quartiers sensibles en 2009 persistent donc. Il existe toujours un « *risque d'effets de substitution en matière éducative* », amplifié par « *le dynamisme des crédits éducatifs spécifiques de la politique de la ville sur la période récente et la méconnaissance des moyens de droit commun mobilisés par l'éducation nationale* ».

Il convient de relever que l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances a engagé, en 2011, une étude sur la cohérence interne des programmes de l'agence en matière éducative, conformément aux recommandations de la Cour en 2009. En tant qu'opérateur, elle ne peut toutefois pas assurer à elle seule la complémentarité et la bonne articulation de toutes les mesures mises en œuvre. L'amélioration de la coordination avec l'administration de l'éducation nationale doit à cet égard être poursuivie et l'appui du secrétariat général du comité interministériel des villes, chargé de la mise en œuvre de l'interministérialité, est indispensable.

Il conviendrait notamment d'établir un bilan de la mise en œuvre de la circulaire de la secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville du 5 novembre 2010, adressée aux préfets afin de les inviter à renforcer l'articulation entre les dispositifs éducatifs soutenus dans le cadre de la politique de la ville et les dispositifs du ministère de l'éducation nationale[100].

[100] La circulaire prévoit la réalisation d'un diagnostic des besoins et d'un inventaire des ressources, sous la direction d'un référent, dans le cadre du volet éducatif du contrat urbain de cohésion sociale, qui doit permettre la diffusion d'un document d'information aux familles, aux chefs d'établissements et à l'ensemble des acteurs concernés.

Education et politique de la ville en Allemagne et en Grande-Bretagne

En Allemagne, l'éducation est inscrite comme une priorité du dispositif « Ville sociale » depuis 2006. Ce sont les *Länder* qui mettent en œuvre la politique de la ville en faveur de l'éducation dans les quartiers sensibles avec pour objectif majeur « l'intégration sociale et ethnique et plus d'égalité dans les conditions de vie ». Quatre objectifs sont poursuivis : le soutien linguistique, qui commence dès la maternelle, « l'ouverture des écoles » aux règles de ponctualité et de respect, la transition de l'école au travail, par l'apprentissage notamment et l'interconnexion entre les services qui agissent dans le domaine éducatif par le renforcement de leur coopération.

En Grande-Bretagne, l'action en faveur de l'éducation est appliquée dans des zones prioritaires semblables aux zones d'éducation prioritaires françaises. Le dispositif *Excellence in Cities* est piloté par les administrations locales de l'éducation qui financent des établissements scolaires sur la base d'un indice de pauvreté. Ces derniers n'ont pas à déposer de candidature, ils bénéficient de programmes d'aide pour leurs meilleurs élèves ou de mentors pour soutenir les élèves les plus en difficulté. Le soutien à l'éducation se fait également par plusieurs dispositifs de droit commun, tel que l'*Academies Programme*, qui met à disposition des établissements scolaires des financements pour leur rénovation, ou le *National Challenge Programme*, qui encourage les établissements obtenant de bons résultats et sanctionne les écoles qui n'atteignent pas les objectifs fixés en ordonnant leur fermeture.

B - Dans le domaine de l'emploi, une complémentarité des financements à renforcer

1 - Un volume limité de crédits spécifiques consacrés à l'emploi, restreignant la portée des actions financées

a) Une part faible des crédits de la politique de la ville affectés à l'emploi et au développement économique

En 2009, parmi les crédits du programme « politique de la ville », 38 M€ ont été affectés à l'emploi et au développement économique (11 %). En loi de finances pour 2010, cette part diminue encore et ne représente plus que 32 M€. L'emploi n'est qu'un sujet parmi ceux abordés dans les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), il vient par ordre d'importance après les actions de citoyenneté et de lien social, et après le thème de l'éducation.

En comparaison, les montants alloués pour la compensation des exonérations de charges sociales des entreprises, en zones prioritaires, s'élèvent à 197 M€ dans le projet de loi de finances pour 2011. Les exonérations d'impôts dans les 100 zones franches représentent, quant à elles, 272 M€. Ainsi, 469 M€ sont consacrés aux zones franches urbaines et aux zones de redynamisation urbaine, dans le cadre de dispositifs qui apportent une part de mixité fonctionnelle dans les quartiers, mais ont un impact limité sur le volet emploi de la politique de la ville.

La diminution progressive depuis 2009, et accentuée depuis 2011, des crédits importants consacrés à ces exonérations de charges, n'a pas été l'occasion d'une réaffectation même partielle des crédits correspondants sur le volet emploi. Dans la loi de finances pour 2012, les conditions qui permettent aux entreprises de bénéficier d'une exonération des cotisations sociales patronales ont été rendues plus strictes.

b) Des actions surtout orientées vers l'insertion par l'activité économique

De fait, les actions en matière d'emploi et de développement économique menées en politique de la ville sont modestes. Elles sont aussi dépendantes de l'offre constituée par les opérateurs, certes souvent implantés dans les quartiers mais qui n'atteignent pas forcément une échelle pertinente, ouverte sur les opportunités du bassin d'emploi.

Les actions menées se situent davantage en amont de l'accès à l'emploi : accueil de proximité, insertion par l'activité économique, levée des freins à l'emploi, accompagnement renforcé ou parrainage, aide à la mobilité. L'insertion par l'activité économique constitue un volet majeur des contrats urbains de cohésion sociale, avec près de la moitié des financements de la thématique emploi qui lui sont consacrés.

Les projets financés, consacrés à la formation, à l'intermédiation avec l'entreprise et au soutien aux créateurs d'entreprise, sont moins nombreux. L'accès direct des demandeurs à l'emploi mobilise moins de 50 % des actions.

Le développement économique, ses potentialités en termes d'emploi et les besoins des entreprises sont particulièrement faibles dans les contrats urbains de cohésion sociale. Dans ce domaine, les actions financées concernent le plus souvent le soutien à l'activité, et plus précisément le soutien aux créateurs d'entreprise. Il s'agit des actions visant à financer, par le microcrédit, les créateurs, et d'une façon générale à les accompagner dans leurs projets de création. Les résultats de ces politiques sont encourageants, la pérennité des entreprises créées dans les quartiers est proche de la moyenne nationale des sociétés financées par le

microcrédit, ainsi que les sorties vers l'emploi salarié durable[101]. Toutefois ce seul volet ne peut pas être considéré comme une ambition suffisante, s'agissant du développement économique.

c) Un investissement modeste expliqué par plusieurs facteurs

Les crédits de fonctionnement de la politique de la ville ont été employés, ces dernières années, à une part croissante de dispositifs calibrés : la réussite éducative[102], ville-vie-vacances, adultes-relais constituent ainsi des opérations définies par l'échelon ministériel central, qui répondent à un cahier des charges précis. Leur essor traduit une volonté de normer les actions menées sur le terrain pour aider les acteurs locaux, en leur donnant accès à des outils déjà définis, et répondre aux critiques récurrentes relatives au caractère flou des actions mises en œuvre localement. Le ministère de la ville en attend une meilleure qualité d'évaluation et des arbitrages budgétaires plus faciles à obtenir. Toutefois, corrélativement, la part des autres dispositifs, dont relèvent les actions en faveur de l'emploi et du développement économique, a diminué. En effet, la pertinence des projets menés dans ce domaine repose sur une grande souplesse d'adaptation aux besoins du terrain, plutôt qu'au caractère rigide des règles d'emploi des crédits.

Par ailleurs, le domaine de l'emploi - et, plus encore, celui du développement économique - constitue, au sein des politiques publiques, un des plus techniques. Historiquement, il ne forme pas un volet substantiel de la politique de la ville, qui s'est développée d'abord par des actions tournées vers les loisirs et la prévention de la délinquance, en direction des jeunes. Le sujet emploi nécessite d'être traité par un partenariat entre multiples acteurs, services déconcentrés de l'Etat, Pôle emploi, missions locales, entreprises et associations d'insertion, conseil régional, chambres consulaires, organismes de développement économique, qui doivent opérer dans une perspective large de bassin d'emploi. Les acteurs de la politique de la ville, du côté de l'Etat comme du côté des villes, sont peu associés aux réunions du service public de l'emploi. Ils n'ont pas toujours la connaissance technique de ces matières, et ne restent pas forcément en poste assez longtemps pour les appréhender.

[101] Réponse Acsé au questionnaire de la Cour, novembre 2010.
[102] Projet annuel de performances (PAP) 2010 « Ville et logement », annexes budgétaires, justification au premier euro.

2 - Un risque de substitution qui pourrait être levé par une territorialisation des actions

Il est très difficile de repérer, dans les cofinancements des actions menées dans un contrat urbain de cohésion sociale donné, s'il y a eu effet de levier ou au contraire effet de substitution entre les crédits de la politique de la ville et ceux de l'emploi.

Cependant, en matière d'emploi comme dans le domaine de l'éducation, le risque de substitution est réel. D'une part, la mesure du droit commun est très insuffisante et, quand elle existe, montre une implication inégale. Ensuite, localement, l'analyse des contrats urbains de cohésion sociale révèle que les crédits emploi, même modestes, financent parfois des actions qui devraient relever davantage du droit commun. La situation est contrastée selon les territoires.

Compte tenu de la faiblesse des crédits de la politique de la ville affectés à l'emploi, il est donc indispensable d'éviter ces effets de substitution et de veiller à ce que les crédits spécifiques permettent de lancer des initiatives mais soient ensuite relayés et complétés par le droit commun. Certains exemples montrent qu'une forte implication des services régionaux et départementaux chargés des politiques de l'emploi dans le travail interministériel, mené localement et avec les collectivités locales, permet une territorialisation forte des actions. Dans ces conditions, à partir de financements ciblés, il devient possible de mobiliser plus largement le droit commun.

Deux exemples d'initiatives territoriales positives en matière d'emploi

1) Le plan « Motivés par l'emploi » lancé dans le Rhône en 2007

Lancée en septembre 2007 par le préfet de région Rhône Alpes, l'opération Motivés visait à favoriser une baisse significative du chômage dans les quartiers en difficulté mais aussi à lutter contre les discriminations à l'embauche dont certains publics sont particulièrement victimes. Le service public de l'emploi présentait aux recruteurs des candidats sélectionnés sur le seul critère de la motivation, et les chefs d'entreprise s'engageaient à recevoir les « motivés » qui leur étaient présentés.

L'opération était menée, sur le terrain, par Pôle Emploi, qui avait créé, à effectif constant et par redéploiement, une cellule, composée de 21 agents (11 ETPT), qui se consacrait à cette mission en mettant en relation directe des entreprises qui recrutent et des demandeurs d'emploi. En février 2009, les résultats étaient très positifs : après 18 mois de suivi, les deux tiers des jeunes étaient placés, dont près de la moitié en contrats à durée indéterminée ou contrats à durée déterminée de plus de six mois.

La réussite de l'opération a reposé sur un partenariat renforcé entre les acteurs concernés, dont Pôle Emploi. L'initiative et l'engagement très affiché du préfet de région ont aussi permis une couverture médiatique large pour atteindre le monde des entreprises, via les services consulaires et les branches professionnelles.

2) Une crèche innovante et d'insertion dans les Hauts-de-Seine

Une crèche innovante est le support d'un chantier d'insertion : le taux de sortie vers l'emploi est très élevé pour cette action d'insertion. Il est lié à l'encadrement et à l'accompagnement renforcé, ainsi qu'à l'expérience de l'association porteuse du projet : cette structure, professionnelle, développe une gamme complète au service des publics en exclusion, et s'est spécialisée dans un domaine, les services à la personne, où il existe une offre d'emploi à la sortie du parcours d'insertion. Le projet a su mobiliser des financements variés, au profit de deux structures emboîtées : une crèche sociale et innovante, et des chantiers d'insertion. Un temps aidée par les crédits de la politique de la ville de la préfecture, en tant qu'action innovante à destination du public issus des quartiers prioritaires, l'action est désormais portée par les crédits de droit commun du ministère de l'emploi.

D'autres pistes d'action seraient transposables. Des « *plates-formes d'accès à l'emploi* » existent ainsi, quand les crédits, désormais régionaux, de la formation professionnelle peuvent être complétés par ceux de la politique de la ville. Il s'agit de faire porter par des structures implantées au plus près des quartiers, associatives le plus souvent, un parcours plus long que la moyenne des formations et adapté aux publics visés. Ainsi, une plate-forme intercommunale de 18 mois, permettant à des femmes des quartiers prioritaires, peu qualifiées, de mener une formation pré-qualifiante a été créée en Ile-de-France. Ces femmes sont rémunérées en tant que stagiaires de la formation professionnelle, mais également indemnisées par une aide à la mobilité (remboursement du prix du transport en autobus, hors zone RATP donc coûteux) et pour la garde d'enfants (places en crèche). Le volume élevé du public concerné permet d'envisager, dans ce cas, des sous-parcours avec des modules adaptés, ouvrant des périodes intermédiaires de remise à niveau au sein du parcours général, suivant la progression des différentes stagiaires.

La possibilité de concentrer à la préfecture le suivi des jeunes diplômés, issus des quartiers, demandeurs d'emploi est aussi évoquée localement comme une piste à suivre, notamment en mettant en place des actions de parrainage, portées par des cadres bénévoles des entreprises locales, retraités notamment, pour l'accompagnement vers l'emploi (y compris sur l'aspect présentation et culture générale, connaissance du monde des entreprises, et bien sûr mise en relation avec des employeurs potentiels) et en traitant également les sujets sur lesquels le préfet peut

agir, comme la citoyenneté (aide au montage des dossiers de demande de naturalisation, pour les étrangers) et le logement. Les préfets délégués à l'égalité des chances et les sous-préfets ville peuvent s'appuyer sur les multiples associations qui agissent sur ce champ et qu'il conviendrait d'évaluer sur ce type de projet.

III - Les liens à clarifier de la dotation de solidarité urbaine avec la politique de la ville

En dehors des crédits du ministère de la ville, le financement de la politique de la ville s'appuie sur la dotation de solidarité urbaine. Créée par une loi du 13 mai 1991, cette dotation est une composante de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes, à vocation péréquatrice.

A - Une ressource nécessaire à la politique de la ville

1 - Une dotation dont la croissance a été encadrée

La dotation de solidarité urbaine qui a pour objet de *« contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de ressources et supportant des charges élevées »*[103] a, dès sa création, concerné majoritairement les communes classées en politique de la ville.

La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, qui a réformé la dotation de solidarité urbaine (DSU), devenue dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS), a conforté ce lien et prévu une augmentation encadrée de 120 M€ par an entre 2005 et 2009[104].

Le cadrage budgétaire a été respecté pour les premiers exercices. Par la suite, son abondement annuel supplémentaire s'est élevé à 94 M€, en 2008, 70 M€ en 2009 et 2010 et 77 M€ en 2011. Avec la loi de finances pour 2012, son évolution se ralentit pour atteindre 60 M€[105].

[103] Article L. 2334-15 du code général des collectivités territoriales (CGCT).
[104] Article 135.
[105] Article 141 de la loi de finances pour 2012.

Montant et évolution la dotation de solidarité urbaine (DSU) des communes depuis 2005

Exercice	DSU	Evolution	DSU des communes de métropole
2005	*759 582 896 €*	*+ 19,61 %*	*721 012 610 €*
2006	*879 582 896 €*	*+ 15,80 %*	*834 991 465 €*
2007	*999 582 896 €*	*+ 13,64 %*	*948 895 154 €*
2008	*1 093 489 676 €*	*+ 9,42 %*	*1 039 084 371 €*
2009	*1 163 738 650 €*	*+6,40 %*	*1 103 489 676 €*
2010	*1 233 738 650 €*	*+6,02 %*	*1 169 122 758 €*
2011	*1 310 738 650 €*	*+ 6,24 %*	*1 241 892 569 €*
2012	*1 370 738 650 €*	*+ 4,6 %*	*NR*

Source : ministère de l'intérieur (direction générale des collectivités locales) et document de politique transversale « ville »

2 - Une ressource de plus en plus prégnante pour les communes inscrites en politique de la ville

Le montant de la dotation de solidarité urbaine est, depuis 2005, corrélé à l'existence d'une zone urbaine sensible (ZUS), d'une zone franche urbaine (ZFU), et à l'importance du nombre d'habitants dans ces zones relevant de la politique de la ville. Ces nouveaux coefficients applicables aux ZUS et ZFU, dans les critères de répartition de la dotation de solidarité urbaine-cohésion sociale, ont pour conséquence une articulation plus effective entre cette dotation et la politique de la ville[106].

En effet, elle est devenue indispensable pour faire face aux charges engendrées par ces territoires en politique de la ville. Ainsi, pour des communes comme Roubaix (Nord), Vernouillet (Eure-et-Loir) ou Creil (Oise), la dotation de solidarité urbaine a plus que doublé en cinq ans. Pour d'autres, comme Sevran (Seine-Saint-Denis), Le Portel (Nord), elle a presque doublé. Par conséquent, elle représente, en 2009, un pourcentage significatif des recettes réelles de fonctionnement, entre près de 10 % pour Sevran et Le Portel et 16,3 % pour Roubaix. Au contraire,

[106] L'indice synthétique représentatif des écarts de ressources et de charges socio-urbaines des communes est calculé par rapport à un ensemble d'indicateurs relatifs au potentiel financier des communes, au nombre de logements sociaux, au nombre des bénéficiaires des prestations logement, et au revenu fiscal moyen des ménages.

pour d'autres communes, comme Chennevières-sur-Marne (Val-de-Marne, 1,9 % des recettes réelles de fonctionnement) ou Sarreguemines (Moselle, 1,4 % des recettes réelles de fonctionnement), elle demeure plus faible à cette date en raison du potentiel financier de ces communes[107].

B - Une dotation dont il est difficile d'évaluer les effets

1 - Une dotation liée à la politique de la ville

Si, au sens strict du terme, la dotation de solidarité urbaine-cohésion sociale ne constitue pas une dotation « politique de la ville », plusieurs éléments sont venus brouiller sa nature. Si la motivation du projet de loi de 1991 était de renforcer les mécanismes péréquateurs en faveur des communes urbaines défavorisées, les débats parlementaires sont venus préciser le cadre d'intervention de la dotation de solidarité urbaine, à savoir, la politique de la ville. En effet, ce débat sur la solidarité[108], « *[…] vise à donner un nouvel élan à la politique de la ville* »[109].

Ainsi, l'Etat a toujours vu la dotation de solidarité urbaine comme un des moyens de lutte contre les inégalités dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, la dotation de solidarité urbaine étant classée dans « l'état récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain »[110] des projets de loi de finances. Au surplus, la réforme de 2005, en instituant de nouveaux critères, l'a fortement associée à la politique de la ville.

Mais, surtout, c'est l'obligation, fixée à l'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales[111], de rédiger un rapport « *sur les actions menées en matière de développement social urbain* », pour une dotation libre d'emploi obligeant à connaître son affectation, qui lui

[107] Tel que défini à l'article L. 2234-4 du code général des collectivités territoriales auquel renvoi l'article L. 2234-17 du même code.

[108] Journal officiel, débats parlementaires, Assemblée nationale, 9ème législature, deuxième session extraordinaire de 1990-1991, compte rendu intégral, 2ème séance du mercredi 20 mars 1991, intervention de M. Yves Fréville, p. 116. Cf. également, p. 124, celle du M. Gilles de Robien.

[109] Idem, 1ère séance du jeudi 21 mars 1991, p. 151, intervention de Mme Frédérique Bredin. Cf. également, p. 152, intervention du ministre d'Etat, ministre de la ville.

[110] Cf. également la circulaire du 24 mai 2006 relative à l'élaboration des contrats urbains de cohésion sociale, p. 6 ainsi que le discours du ministre de la ville, chargé du Grand Paris du 23 novembre 2011.

[111] Prévu à l'article L. 2334-19 du du code général des collectivités territoriales, abrogé au 31 décembre 2007.

confère un caractère ambigu. Il est le moyen de s'assurer que « *[…], la DSU va permettre à ces communes [qui ont pris des engagements dans le cadre de la politique de la ville] à [y] faire face* »[112].

2 - Un impact de la dotation de solidarité urbaine difficile à mesurer

Il ressort des contrôles menés par les chambres régionales des comptes une grande hétérogénéité dans la rédaction des rapports sur la mise en œuvre de la dotation de solidarité urbaine (laconique comme à Sevran ou plus précise comme à Amiens). Ainsi, certains rapports proposent une répartition selon des domaines d'intervention, en fonction d'une clé de répartition sans rapport avec la politique de la ville (Sevran, Le Creusot), d'autres listent des actions, parfois en précisant les opérateurs (Sarreguemines, Montceau-les-Mines), qui mêlent fonctionnement et investissement (Chalon-sur-Saône, Creil, Toul). Par ailleurs, l'obligation d'un rapport a été comprise par certaines communes comme la nécessité d'expliquer la dépense de la seule dotation de solidarité urbaine (Sevran, Amiens, Sarreguemines), les autres la ventilant sur divers domaines et/ou actions, de manière plus ou moins précise (Le Creusot, Montceau-les-Mines).

Il y a cependant une constante. Les indicateurs de réduction des inégalités, introduits avec l'article du code général des collectivités territoriales précité, ne sont jamais renseignés. Les raisons avancées par certaines communes sont l'attente d'un projet de rapport-type (Roubaix) ou l'engagement de les mettre en place plus tard (Sarreguemines). La raison de fond réside dans l'absence d'évaluation pertinente de la politique de la ville. Cela pose donc la question de la signification des informations contenues dans ces rapports, qui requièrent une fine connaissance des coûts et de leurs origines, de leur territorialisation. Les rapports confinent plus au catalogue qu'à l'explication d'une politique publique menée.

[112] Journal officiel, débats parlementaires, Assemblée nationale, 9ème législature, deuxième session extraordinaire de 1990-1991, compte rendu intégral, 1ère séance du jeudi 21 mars 1991, p. 152 et 153.

Ces rapports ne remontent pas au secrétariat général du comité interministériel des villes, qui n'a donc pas de visibilité sur l'utilisation des financements au niveau local en faveur de la politique de la ville. Il n'y a pas de rapport complet sur l'impact de la dotation de solidarité urbaine[113].

Le secrétariat général du comité interministériel des villes pense que l'expérimentation de nouveaux avenants aux contrats urbains de cohésion sociale offre l'opportunité de tester un dispositif permettant une remontée globale des informations liées aux crédits engagés localement au titre de la politique de la ville, dont ceux provenant de la dotation de solidarité urbaine-cohésion sociale.

C - Une dotation qui doit être adaptée pour répondre à son objet

1 - Une réforme de la dotation de solidarité urbaine engagée puis suspendue

En 2008, le Gouvernement avait annoncé devant le comité des finances locales sa volonté de réformer cette dotation[114], pour ramener des trois quarts à la moitié la proportion des communes de plus de 10 000 habitants qui la perçoivent, ainsi que pour tenir davantage compte de critères de pauvreté et de logement que du classement des communes en zones urbaines sensibles ou zones franches urbaines.

Cette volonté de concentrer les crédits de dotation de solidarité urbaine vers les communes les plus en difficulté avait reçu un début d'application avec la mise en place, en 2009, d'une dotation de solidarité urbaine « *cible* » [115] qui, s'ajoutant à la dotation de solidarité urbaine de « *droit commun* », lui imprime l'essentiel de sa croissance.

[113] Prévu par la loi du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine, article L. 234-14-1. III du code des communes prévoyant que « l'avis du comité des finances locales est donné au vu d'un rapport présenté par le Gouvernement, qui retrace les actions de développement social urbain entreprises au cours de l'exercice précédent par les communes bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine », abrogé par la loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement.

[114] Réduction du nombre de bénéficiaires, réduction des critères applicables aux zone urbaine sensible et zone franche urbaine et suppression du critère logement social.

[115] Seules les 250 premières communes de plus de 10 000 habitants, et les 20 (en 2010, puis 30 pour 2011) premières de 5 000 à 9 999 habitants, l'ont perçue.

2 - La création de la dotation de développement urbain (DDU), une réponse d'attente

Afin d'assurer le respect des engagements fixés par la loi de 2005 précitée[116] et en raison de la forte mobilisation des élus contre la réforme annoncée en 2008, une dotation de développement urbain (DDU) dotée de 50 M€ a été instituée[117], montant reconduit pour 2010, 2011 et 2012.

La répartition des crédits de la dotation de développement urbain est très étroitement corrélée à la politique de la ville car, outre des règles applicables à la dotation de solidarité urbaine, elle dépend de l'existence d'un contrat avec l'agence nationale pour la rénovation urbaine[118]. Elle est ainsi attribuée aux cent communes éligibles à cette dotation les plus en difficultés, sur le territoire desquelles est signée une convention de rénovation urbaine et présentant une certaine proportion d'habitants en zones urbaines sensibles et zones franches urbaines. Au surplus, elle est destinée à financer, sur la base de conventions entre les communes ou les intercommunalités et le représentant de l'Etat, des équipements situés dans les quartiers prioritaires ou à leur immédiate proximité « *dès lors qu'ils peuvent profiter à l'ensemble de la population et contribuer à la rassembler* »[119]. Ces crédits sont donc affectés. Si, selon le ministère de l'intérieur, la dotation de développement urbain est l'instrument qui pourrait être adapté s'il s'agit de renforcer la politique de la ville, son utilisation mériterait d'être évaluée notamment au regard de son coût de gestion.

3 - Les pistes de réforme

L'objectif de concentration des moyens vers les communes les plus en difficulté, poursuivi par la dotation de solidarité urbaine « cible », paraît légitime en permettant d'éviter le « saupoudrage » dénoncé par les services de l'Etat. Il n'est cependant pas contradictoire avec celui d'une meilleure prise en compte, dans la répartition de la dotation de solidarité urbaine, des charges supplémentaires imputables à la politique de la ville,

[116] Cette dotation s'additionne aux 70 M€ de la dotation solidarité urbaine pour atteindre les 120 M€ prévus.
[117] Article 172 de la loi de finances pour 2009.
[118] Cf. les articles L. 2334-41, R. 2334-36 et 37 du code général des collectivités territoriales fixant les conditions de pré-éligibilité des communes. Ensuite, un indice d'éligibilité est calculé à partir de plusieurs critères de charges et de ressources constitué.
[119] Circulaire du 30 avril 2010 relative à la dotation de développement urbain pour 2010, annexe III, p. 12.

auquel la dotation de développement urbain répond. Ces deux objectifs, s'avèrent en effet complémentaires

La réforme de la dotation de solidarité urbaine doit prendre en compte le fait que, parmi les 280 communes très défavorisées bénéficiaires de la dotation cible, 121 ne sont pas signataires d'une convention agence nationale pour la rénovation urbaine, 70 % n'ont pas de zone franche urbaine et 27 % n'ont pas de zones urbaines sensibles.

Dès lors pour que la réforme puisse être acceptée, le « découplage » de l'objectif de péréquation, poursuivi dès l'origine par la dotation de solidarité urbaine, de celui lié à la politique de la ville, accentué depuis la réforme de 2005, pourrait être envisagé, ainsi que le propose le secrétariat général du comité interministériel des villes. Cela conduirait à affecter aux collectivités les plus en difficulté une dotation libre d'emploi, et à celles qui seront classées en politique de la ville, dans le cadre d'une géographie prioritaire resserrée, une dotation supplémentaire. Cette réforme impliquera nécessairement une réflexion sur le devenir de la dotation de développement urbain. En outre, dans l'hypothèse d'une dotation de solidarité urbaine ciblée sur la politique de la ville, l'obligation de présenter un rapport sur l'emploi de la dotation serait maintenue.

La mise en place, en 2012, du fonds national de péréquation des recettes intercommunales et communales (FPIC), si elle poursuit l'objectif général de réduction des inégalités de ressources entre collectivités, fait néanmoins supporter l'effort financier par les autres collectivités, les communes bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine étant, en partie, exclues du prélèvement à son profit ; c'est aux établissement publics de coopération intercommunale auxquels elles appartiennent qu'il revient de compenser cette exclusion. Par conséquent, cet objectif ne saurait être atteint qu'en combinant les effets de ces deux péréquations, verticale (dispositif DSU) et horizontale (FPIC), non en substituant l'intervention du premier par celle du second. Il conviendra d'attendre le premier rapport du Gouvernement au Parlement, évaluant l'application de ce fonds, attendu avant le 1er octobre 2012[120] pour évaluer son impact sur l'évolution de la dotation de solidarité urbaine.

[120] Article L. 2336-7 II du du code général des collectivités territoriales créé par l'article 144 de la loi de finances pour 2012. Il convient de noter sa progressive montée en puissance. Ses ressources seront respectivement, pour les années 2012 à 2015, de 150, 360, 570 et 780 M€ (art. L. 2336-1 I). Il convient de noter également que l'objectif de réduction des inégalités de ressources est appréhendé au niveau du bloc communal et non en fonction d'un écart à une moyenne nationale.

——— CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS ———

Les crédits spécifiques du programme budgétaire dédié à la politique de la ville ont été marqués ces dernières années par d'importantes variations résultant des modifications de leur périmètre. Désormais gérés dans leur quasi-totalité par l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé), ces crédits sont stabilisés mais encore très inégalement répartis entre les territoires. Certaines zones qui connaissent les difficultés les plus fortes apparaissent les moins bien dotées. Par ailleurs, ils bénéficient en grande partie à des porteurs de projets peu soumis à des objectifs et aux résultats mal évalués.

Alors que les crédits spécifiques sont censés venir en renfort des crédits de droit commun pour jouer un effet de levier, il apparaît dans certains cas, et particulièrement dans les domaines prioritaires de l'emploi et l'éducation, qu'ils se substituent à ces derniers, sans être alors suffisants pour financer des actions qui relèvent normalement des politiques de chaque ministère concerné.

De la même manière, la dotation de solidarité urbaine, dont les objectifs n'ont pas été clarifiés, dont les modes d'utilisation sont devenus de plus en plus complexes et dont l'impact est difficile à mesurer devrait être réformée, comme cela est annoncé depuis quelques années.

La Cour et les chambres régionales des comptes recommandent de :

13. *poursuivre le rééquilibrage territorial des crédits spécifiques de la politique de la ville au profit des six départements identifiés comme rencontrant les plus grandes difficultés et dotés d'un préfet délégué à l'égalité des chances (Bouches-du-Rhône, Essonne, Nord, Rhône, Seine-Saint-Denis, Val d'Oise) ;*
14. *mettre en place une évaluation des résultats obtenus par les associations, débouchant sur une remise en cause des conventions inefficaces ;*
15. *développer une contractualisation pluriannuelle des crédits de l'Acsé adaptée aux réalités locales et assortie d'une évaluation de ses effets ;*
16. *renforcer la coordination entre le ministère de l'éducation nationale, l'Acsé et le secrétariat général du comité interministériel des villes pour assurer une meilleure articulation des mesures éducatives financées dans les quartiers par les crédits de droit commun et par des crédits spécifiques ;*
17. *assurer une meilleure complémentarité des financements spécifiques et de droit commun dans le domaine de l'emploi ;*

18. réformer la dotation de solidarité urbaine en la scindant en deux dotations aux objectifs distincts, l'un péréquateur et l'autre spécifique de la « politique de la ville ».

Conclusion générale

Depuis le vote de la loi de 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, les initiatives ont été nombreuses en faveur des quartiers prioritaires et l'engagement des acteurs sur le terrain a été fort. La mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine à partir de 2004 comme la signature des contrats urbains de cohésion sociale en 2007 ont été des temps forts de cette mobilisation qui a permis d'enclencher un processus de transformation des quartiers inscrit dans la durée. Cependant, celui-ci nécessite d'être mieux ciblé et de davantage prendre en compte les problématiques sociales. En effet, la situation économique des habitants des quartiers rénovés n'a pas vraiment progressé et la pauvreté y demeure à des niveaux élevés.

Dix ans précisément après le rapport public thématique de la Cour et des chambres régionales des comptes de 2002 sur la politique de la ville qui analysait la cohérence d'ensemble de cette politique pendant la décennie 90, il résulte de la nouvelle enquête que certaines de leurs recommandations ont été suivies de décisions.

D'une part, le recueil des informations nécessaires à la conduite de la politique de la ville a été organisé. La pertinence et la fiabilité du système d'information géographique ont été améliorées et le rapport de l'observatoire national des zones urbaines sensibles permet désormais de mesurer la situation socio-économique des habitants des quartiers et le décrochage spécifique subi sur des territoires identifiés à l'échelle infra-communale. Par ailleurs, auparavant simple observatoire, l'observatoire national est, depuis l'adoption du décret du 1er juin 2011, une instance d'évaluation, dotée d'un conseil scientifique et son programme de travail laisse espérer pour 2012 un suivi des parcours personnels des habitants de ces quartiers, ce qui constitue une innovation réelle.

D'autre part, les modalités d'attribution des aides accordées aux porteurs de projet ont progressé, en termes d'organisation et de rapidité avec l'intervention plus adaptée de l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) depuis 2009.

Dans ces deux domaines, des améliorations sont encore attendues.

Le recueil des informations souffre encore d'une méthodologie non partagée et d'une implication insuffisante des ministères, de délais trop longs de collecte des données et surtout d'une organisation très centralisée

Des efforts restent à fournir pour dégager des priorités plus claires et les traduire dans les programmes ou dans les contrats et améliorer les procédures d'instruction et de contrôle interne, afin de s'assurer de la pertinence des financements accordés.

Trois autres recommandations établies dans la perspective stratégique d'un prompt « retour au droit commun », ont, en revanche, été perdues de vue, alors même qu'elles restent particulièrement d'actualité : l'adaptation de la politique contractuelle, la mise en place d'un dispositif de suivi et d'évaluation des démarches entreprises, et le positionnement du ministère de la ville au sein du gouvernement pour lui permettre de jouer son rôle interministériel de pilotage de la politique de la ville.

De fait, les moyens de droit commun ne sont pas mobilisés à la hauteur des difficultés économiques et sociales que rencontrent les habitants de ces quartiers, en particulier dans les domaines de l'éducation et de l'emploi. Le bilan de la mise en œuvre de cette politique est à cet égard encore aujourd'hui décevant.

Le programme national de rénovation urbaine a permis d'améliorer le cadre de vie des habitants des quartiers, mais il n'est pas parvenu à faire émerger une offre d'habitat diversifié ni à promouvoir une mixité sociale et fonctionnelle qui constituait pourtant l'un de ses objectifs fondateurs. Toutefois, les principaux acteurs du programme national de rénovation urbaine considèrent que la diversification urbaine et la mixité sociale sont des chantiers de longue durée et qu'il convient de pérenniser les premiers résultats.

Il apparaît aussi que les nouveaux contrats urbains de cohésion sociale conclus entre l'Etat et les collectivités locales n'ont pas été précédés d'une évaluation des résultats des contrats de ville qui leur préexistaient. La très grande complexité des zonages et la multiplication de procédures mal articulées ont constitué un obstacle réel à leur bonne mise en œuvre. Les travaux de la Cour et des chambres régionales des comptes illustrent également la diversité des situations locales et l'hétérogénéité des pratiques.

La Cour et les chambres régionales des comptes recommandent donc en priorité d'engager la réforme de la géographie prioritaire, préalable indispensable à l'élaboration de toute nouvelle mesure de la politique de la ville. En effet, elle permettra de concentrer l'effort sur les zones qui présentent le plus de difficultés et de définir un cadre de

négociation plus lisible pour les futurs contrats de la politique de la ville. Elle facilitera également la réforme de la dotation de solidarité urbaine qui pourrait alors être scindée en deux dotations aux objectifs distincts, l'un de péréquation en faveur des communes en situation difficile et l'autre, ciblé sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Les éléments du débat sur la géographie ont été posés dans différents rapports et études. L'arbitrage est désormais politique. Cette réforme devra être décidée le plus rapidement possible pour ménager un temps de transition indispensable à la recherche d'une synergie plus forte des aides, collectives et individuelles, aujourd'hui consacrées aux habitants des quartiers.

En tout état de cause, il convient de définir de nouveaux contrats de la politique de la ville regroupant rénovation urbaine et cohésion sociale, associant systématiquement les intercommunalités aux côtés des communes et identifiant de manière précise les moyens de droit commun engagés grâce à un effort symétrique de l'Etat et des collectivités partenaires.

Si l'expérimentation des avenants aux 33 contrats urbains de cohésion sociale constitue un premier pas, leur analyse montre qu'il est nécessaire d'aller bien au-delà, en engageant les services des administrations de l'Etat et des collectivités territoriales à préciser de manière claire et chiffrée le montant des crédits de droit commun et des crédits spécifiques alloués à chaque action.

L'efficacité de la politique de la ville doit aussi reposer sur une impulsion politique renforcée pour favoriser une action effective au niveau interministériel et sur le terrain. Cela suppose de réunir effectivement le comité interministériel des villes deux fois par an et de renforcer le rôle de l'Etat local autour des préfets. Cette action, conjointe avec les collectivités, doit s'appuyer sur des objectifs précis et partagés et sur une évaluation en continu.

Enfin, les incertitudes pesant sur le financement du programme national de rénovation urbaine invitent à recommander d'établir un bilan précis des engagements pris au regard des financements disponibles et mobilisables avant de définir de nouveaux objectifs, même si ce programme apparaît comme une véritable novation de la loi de 2003. Ces nouveaux objectifs devront alors nécessairement être fortement priorisés pour tenir compte de la contrainte financière.

Si l'année 2014 est envisagée pour la signature des nouveaux contrats de la politique de la ville, la réforme de la géographie prioritaire devrait être initiée effectivement dès 2012 : cela permettrait qu'un état des lieux soit établi de manière partagée entre Etat et collectivités, avec la

définition d'objectifs et d'indicateurs clairs et l'élaboration d'une grille d'évaluation commune. Ce délai pourrait également être mis à profit par les collectivités territoriales qui appartiennent à un même bassin de vie ou d'emploi pour s'organiser. En deux ans, ces étapes indispensables pourraient alors être correctement franchies et donner de la visibilité à la poursuite de la politique de la ville.

Récapitulatif des recommandations

La Cour et les chambres régionales des comptes formulent donc les recommandations suivantes :

1. engager rapidement la réforme de la géographie prioritaire, préalable indispensable à toute nouvelle mesure de la politique de la ville :

– concentrer l'effort sur les zones qui présentent le plus de difficultés ;

– harmoniser les zonages légaux et contractuels ;

2. garantir l'impulsion politique à l'action administrative interministérielle et réunir effectivement le comité interministériel des villes deux fois par an ;

3. renforcer le rôle de l'Etat local et créer les conditions de son plein exercice :

– dresser le bilan de la nouvelle organisation territoriale des services de l'Etat ;

– dans les territoires prioritaires, regrouper, au sein de services dédiés, l'ensemble des personnels et des moyens consacrés à la politique de la ville ;

– placer l'ensemble de ces personnels et moyens sous la responsabilité directe des préfets ;

– assurer la stabilité dans leur poste des préfets délégués à l'égalité des chances et des sous-préfets ville ;

4. mobiliser les intercommunalités :

– les associer systématiquement aux contrats locaux ;

– définir plus largement l'intérêt communautaire ;

5. réformer les modalités d'évaluation des actions de la politique de la ville :

– établir une méthodologie partagée par l'ensemble des intervenants (Etat, collectivités territoriales, associations) ;

– définir un nombre raisonnable d'objectifs et d'indicateurs ;

– assurer le suivi selon une grille d'analyse commune.

6. d'établir un bilan aussi précis que possible des engagements du programme national de rénovation urbaine au regard des financements disponibles afin d'en sécuriser l'achèvement avant la définition de nouveaux objectifs ;

7. de s'assurer, dans des contrats uniques de la politique de la ville, d'une meilleure prise en compte des objectifs sociaux et d'intégration des habitants dans les quartiers, y compris au moyen d'une clause d'insertion renforcée ;
8. de consolider et d'amplifier les premiers acquis des projets de rénovation urbaine :

– engager les acteurs locaux à se fixer des axes de travail commun ;
– organiser la prise en compte des quartiers dans les politiques locales de droit commun ;
– mettre en œuvre les plans stratégiques locaux préconisés par l'agence nationale pour la rénovation urbaine à l'issue des conventions actuelles ;

9. de poursuivre le rapprochement des deux agences chargées de la rénovation urbaine et de la cohésion sociale (ANRU et Acsé), pour la négociation de la sortie des conventions urbaines et pour la mise en œuvre de nouveaux projets.
10. identifier ex-ante le montant des crédits de droit commun mobilisés au service des quartiers :

– établir au niveau national des conventions entre le ministère de la ville et les autres ministères, organisant les méthodes et les engagements financiers de cette mobilisation ;
– parachever l'amélioration du document de politique transversale pour l'exercice budgétaire 2013 en fixant des directives communes au secrétariat général du comité interministériel des villes et à la direction du budget ;
– développer un dispositif piloté par le préfet de région et harmonisé entre administrations permettant d'identifier le montant des crédits de droit commun investis dans les quartiers ;
– inscrire le montant des crédits de droit commun dans les prochains contrats de la politique de la ville ;

11. s'assurer que les crédits de droit commun mobilisés au service des quartiers sont supérieurs à ceux qui sont mobilisés, en moyenne, sur l'ensemble du territoire ;
12. renforcer la politique de l'emploi dans les quartiers prioritaires :

– établir à intervalles réguliers un bilan de l'avancement et de l'impact sur les jeunes résidents en zones urbaines sensibles de la mise en œuvre des contrats d'objectifs et de moyens apprentissage 2011-2015 ;

- cibler les publics des zones urbaines sensibles dans les parcours d' « accompagnement » de Pôle emploi destinés aux demandeurs d'emplois rencontrant des difficultés de reclassement ;
- dès lors que la réforme de la géographie prioritaire sera engagée et le nombre de quartiers ciblés réduit, encourager la présence de Pôle emploi dans les quartiers prioritaires.

13. poursuivre le rééquilibrage territorial des crédits spécifiques de la politique de la ville au profit des six départements identifiés comme rencontrant les plus grandes difficultés et dotés d'un préfet délégué à l'égalité des chances (Bouches-du-Rhône, Essonne, Nord, Rhône, Seine-Saint-Denis, Val d'Oise) ;
14. mettre en place une évaluation des résultats obtenus par les associations, débouchant sur une remise en cause des conventions inefficaces ;
15. développer une contractualisation pluriannuelle des crédits de l'Acsé adaptée aux réalités locales et assortie d'une évaluation de ses effets ;
16. renforcer la coordination entre le ministère de l'éducation nationale, l'Acsé et le secrétariat général du comité interministériel des villes pour assurer une meilleure articulation des mesures éducatives financées dans les quartiers par les crédits de droit commun et par des crédits spécifiques ;
17. assurer une meilleure complémentarité des financements spécifiques et de droit commun dans le domaine de l'emploi ;
18. réformer la dotation de solidarité urbaine en la scindant en deux dotations aux objectifs distincts, l'un péréquateur et l'autre spécifique de la « politique de la ville ».

Annexe

Les principales recommandations du rapport public de 2002

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 ;

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

3 - mettre le ministère de la ville en situation d'assurer son rôle interministériel de pilotage, d'animation et de coordination, par un positionnement et des moyens d'action adéquats ;

4 - adapter les règles de fonctionnement des groupements d'intérêt public-développement social urbain institués par la loi du 6 février 1992 et, plus généralement, créer des outils juridiques de coopération permettant aux différents partenaires concernés (Etat, régions, départements, communes, voire établissements publics) de mettre en commun, pendant une période de temps déterminée, les politiques menées dans les domaines qui relèvent de leur compétence et les crédits qu'ils y consacrent dans une véritable démarche de projet ;

5 - favoriser la mobilisation du potentiel de la démocratie participative pour atteindre les objectifs poursuivis par la politique de la ville, en simplifiant résolument les relations des différents acteurs publics concernés avec les associations, souvent petites, qui l'incarnent

Liste des sigles utilisés

Acsé	Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
ANAH	Agence nationale de l'habitat
AMF	Association des maires de France
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
ADF	Association des départements de France
ASSEDIC	Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGLLS	Caisse de garantie du logement locatif social
CAE	Contrat d'accompagnement vers l'emploi
CAV	Contrat d'avenir
CARENE	Communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire
CEC	Comité d'évaluation et de contrôle
CIV	Comité interministériel des villes
CLAS	Contrat locaux d'accompagnement à la solidarité
CNV	Conseil national des villes
CA	Communauté d'agglomération
CIE	Contrat initiative emploi
CU	Communauté urbaine
CUCS	Contrat urbain de cohésion sociale
CAGT	Communauté d'agglomération du Grand Toulouse
DALO	Droit opposable au logement
DARES	Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques
DDU	Dotation de développement urbain
DEB	*Dynamique Espoir banlieues*
DDCS	Directions départementales de la cohésion sociale
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DIV	Délégation interministérielle à la ville
DPT	Document de politique transversale
DRJSCS	Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
DSU	Dotation de solidarité urbaine
DSU-CS	Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale
EPARECA	Etablissement public d'aménagement et de rénovation du commerce et de l'artisanat
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale

EPIDE	Etablissement public d'insertion de la défense
ETP	Equivalent temps plein
FIPD	Fonds interministériel pour la prévention de la défense
FISAC	Fonds d'intervention pour les services de l'artisanat et du commerce
FPIC	Fonds de péréquation des recettes communales et intercommunales
FSE	Fonds social européen
GIP	Groupement d'intérêt public
GIP-DSU	Groupement d'intérêt public-développement social urbain
GPV	Grand projet de ville
GUP	Gestion urbaine de proximité
INSEE	Institut nationale de la statistique et des études économiques
ONZUS	Observatoire des zones urbaines sensibles
PLH	Programme local de l'habitat
PLIE	Plan local insertion et emploi
PNRQAD	Programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés
PNRU	Programme national de rénovation urbaine
PRE	Programme de réussite éducative
PRU	Projet de rénovation urbaine
SG CIV	Secrétariat général du comité interministériel des villes
UESL	Union d'économie sociale du logement
UNEDIC	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
ZFU	Zones franches urbaines
ZUS	Zones urbaines sensibles

RÉPONSES

DES ADMINISTRATIONS,

DES ORGANISMES ET DES

COLLECTIVITÉS CONCERNÉS

SOMMAIRE

Ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et du commerce extérieur, chargé du budget	195
Ministre délégué auprès de la ministre de l'égalité des territoires et du logement, chargé de la ville	197
Président de l'association des régions de France	199
Président de l'assemblée des départements de France	202
Président de l'association des maires de France	205
Président de l'association des communautés urbaines de France	206
Président de l'association des maires ville et banlieue de France	210
Directeur général de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances	220
Directeur général de l'agence nationale pour la rénovation urbaine	221
Directeur général de Pôle emploi	222

Président de l'union sociale pour l'habitat	224
Président du directoire de l'union des entreprises et des salariés pour le logement	226
Région de Bourgogne	
Président du conseil général de Saône et Loire	228
Président de la communauté d'agglomération Chalon-sur-Saône-Val de Bourgogne et maire de Chalon-sur-Saône	229
Président de la communauté urbaine Creusot-Montceau-les-Mines	234
Maire du Creusot	241
Maire de Montceau-les-Mines	242
Maire de Migennes	243
Région Centre	
Maire de Blois	244
Maire de Vernouillet	245
Président de l'association quartiers proximités	246

Région Franche-Comté	
Maire de Montbéliard	247
Région de Haute-Normandie	
Maire du Havre	248
Ancien maire du Havre	249
Présidente du groupement d'intérêt public de Rouen	250
Région d'Ile-de-France	
Président de la communauté d'agglomération Clichy-Montfermeil	251
Ancien président de la communauté d'agglomération Clichy-Montfermeil, sénateur de Seine-Saint-Denis	255
Maire de Clichy-sous-Bois	256
Maire de Montfermeil	260
Maire de Chennevières-sur-Marne	270
Ancien maire de Chennevières-sur-Marne	278

Maire d'Evry	279
Maire de Saint-Ouen	285
Maire de Sevran	286
Directeur du groupement d'intérêt public Grigny et Viry-Chatillon	287
Région Lorraine	
Maire de Metz	292
Maire de Montigny-lès-Metz	294
Maire de Sarreguemines	295
Maire de Toul	296
Maire de Forbach	297
Région Midi-Pyrénées	
Président du conseil général de la Haute-Garonne	298
Président de la communauté d'agglomération du Grand Toulouse	299

Député-maire de Toulouse	300
Présidente de l'association centre de ressources et de liaison pour les associations et les porteurs de projets	304
Ancien président de l'association centre de ressources et de liaison pour les associations et les porteurs de projets	305
Région Nord-Pas-de-Calais	
Présidente de la communauté urbaine Lille Métropole	306
Maire de Lille	307
Maire de Roubaix	308
Maire de Dunkerque	310
Président de la communauté d'agglomération du Grand Boulonnais	314
Maire de Denain	316
Maire de Lambersart	325
Ancien maire de Lambersart	327
Président de la communauté de commune du Caudrésis-Catésis	329

Maire de Le Portel	330
Maire de Caudry	331
Directrice générale du groupement d'intérêt public Lille Métropole	333
Région Pays de la Loire	
Maire de Saint-Nazaire et président de la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire	334
Maire de Saumur	335
Région Picardie	
Le président de la communauté d'agglomération Amiens métropole	336
Maire d'Amiens	337
Maire de Creil	338
Provence-Alpes-Côte-d'azur	
Président de la communauté d'agglomération Arles-Crau-Camargue-Montagnette	339
Président de la communauté d'agglomération dracénoise	340

Maire de Draguignan	341
Maire de Salon-de-Provence	342
Maire de Vallauris-Golfe Juan	343

Administrations, collectivités et organismes concernés n'ayant pas répondu	344

REPONSE DU MINISTRE DELEGUE AUPRES DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DU COMMERCE EXTERIEUR CHARGE DU BUDGET

Par courrier cité en référence, vous m'avez communiqué un projet de rapport public thématique relatif à la politique de la ville. De manière générale, je souscris à l'analyse et aux recommandations de la Cour. Je souhaiterais cependant apporter quelques précisions.

Dans le contexte actuel des finances publiques, j'estime nécessaire d'engager rapidement la réforme de la géographie prioritaire qui doit permettre de rationaliser l'intervention publique dans ce domaine en recentrant les moyens sur les zones jugées les plus prioritaires. Un renforcement du pilotage de la politique de la ville est par ailleurs indispensable pour maîtriser les dépenses. De même, les modalités d'évaluation de cette politique doivent être revues pour s'assurer de la réelle efficacité des moyens mis en œuvre.

S'agissant de l'utilisation des crédits de droit commun dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, je partage l'essentiel des recommandations de la Cour, qui vont dans le sens d'une meilleure mobilisation et évaluation de ces moyens.

Afin de pallier le manque d'exhaustivité et de fiabilité du document de politique transversale (DPT), la Cour souhaite que le SG-CIV et le ministère du budget donnent aux ministères des instructions précises pour identifier les crédits relevant de la politique de la ville. La définition du périmètre des crédits de droit commun concourant à la politique de la ville, qui ne peut résulter que d'un travail commun entre le ministère en charge de la ville et les autres ministères, me semble être un préalable indispensable à la définition précise des dispositifs relevant de la politique de la ville et devant faire l 'objet d'un recensement dans le DPT.

S'agissant de la gestion des crédits spécifiques de la politique de la ville, la Cour estime que les conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) sont insuffisamment développées au regard des orientations de la circulaire du Premier ministre du 1er décembre 2000 relative aux CPO entre l'Etat et les associations. Je tiens à souligner que, la réforme de la géographie prioritaire et le renouvellement des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) ayant été reportés à 2014, l'environnement actuel ne constitue pas un cadre suffisamment stable et favorable au développement des CPO. Ce type de conventions introduisant en outre une certaine rigidité dans la programmation des crédits, elles nécessitent, pour être satisfaisantes, la mise en place d'un dispositif de suivi particulièrement fin, afin de pouvoir évaluer l'impact réel des actions entreprises sur le terrain par les associations. Or, à ce jour, comme la Cour l'a souligné dans un précédent rapport sur la gestion

de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé)[121], le processus d'attribution de subventions présente un certain nombre de faiblesses ; en particulier, il prend insuffisamment en compte 1'évaluation des actions menées par les associations. Ainsi, le renouvellement des subventions relève actuellement plus d'une « logique d'abonnement » que d'une logique de sélection des actions les plus efficaces.

S'agissant de la dotation de solidarité urbaine (DSU), je partage l'essentiel des constats dressés par la Cour. Si une réforme conduisant à un meilleur ciblage de la DSU sur les communes les plus défavorisées semble tout à fait pertinente, il convient néanmoins de rappeler que, comme toute composante de la dotation globale de fonctionnement (DGF), la DSU est une dotation libre d'emploi qui n'a pas vocation à être affectée à un type particulier de dépense, contrairement à la dotation de développement urbain (DDU), qui est fléchée vers les quartiers prioritaires de la politique de la ville, dans le cadre de la réalisation de projets d'investissements ou d'actions dans le domaine économique et social. En l'absence d'évaluation des actions de politique de la ville actuellement financées par la DSU, je m'interroge par ailleurs sur la pertinence qu'il y aurait à flécher une partie de celle-ci sur la politique de la ville. Dans le cas où elle aboutirait, cette réforme devrait dans tous les cas se faire de façon progressive, afin de préserver l'acceptabilité du dispositif.

En ce qui concerne la DDU, le ministère du budget manque de visibilité sur l'utilisation de cette dotation. Il serait par conséquent utile d'évaluer son impact, notamment au regard de ses coûts de gestion.

[121] *Rapport de la Cour des comptes sur la gestion de l'ACSé – exercices 2006-2009.*

REPONSE DU MINISTRE DELEGUE AUPRES DE LA MINISTRE DE L'EGALITE DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT, CHARGE DE LA VILLE

Cette synthèse des travaux entrepris depuis trois ans souligne l'urgence de la situation et le manque de résultats des politiques menées depuis dix ans pour réduire les inégalités sociales et territoriales.

La communication de ce rapport public intervient au moment où le Gouvernement s'apprête à initier une nouvelle étape de la politique de la ville, au service de l'égalité républicaine et de l'amélioration des conditions de vie des huit millions de nos concitoyens habitant les quartiers défavorisés, conformément aux engagements du président de la République. Davantage encore qu'à l'accoutumée, les constats et recommandations formulés par la Cour viendront ainsi directement inspirer l'action publique dans le domaine de la ville.

Je partage les constats relatifs à l'enchevêtrement des zonages, sources de dilution de l'action publique ainsi que de stigmatisation des populations, et ceux concernant l'insuffisant partenariat avec les départements et les régions, dont les compétences et l'implication dans les quartiers prioritaires sont pourtant incontournables. La réforme de la géographie prioritaire, nécessaire, a été trop longtemps repoussée. Elle sera engagée au profit de périmètres uniques resituant les quartiers défavorisés dans les dynamiques d'agglomération, au service d'un projet global de territoires et en concertation avec les collectivités territoriales et les acteurs de la politique de la ville.

Les contrats urbains de cohésion sociale, prorogés depuis deux ans sans nouvel élan, ne permettent pas à eux seuls de mener des actions de rattrapage efficaces. L'implication des grandes politiques publiques menées par l'État, ainsi que le souligne le rapport, n'est pas mesurée, et n'apparaît pas à la hauteur des difficultés subies. C'est un enjeu fondamental pour réduire les inégalités sociales et territoriales, en particulier en matière d'emploi, d'éducation et de sécurité.

Le constat dressé sur le caractère irrégulier des engagements financiers spécifiques dédiés aux quartiers défavorisés, en réduction continue depuis 2007, doit me semble-t-il être aggravé, afin de tenir compte de la très forte diminution des crédits en faveur de l'intégration, dont la grande majorité bénéficiait également aux habitants de ces quartiers.

Je prends acte des analyses des juridictions financières sur les incertitudes du financement de la rénovation urbaine des quartiers, et l'insuffisance des crédits pour financer la poursuite et l'achèvement du programme national de rénovation urbaine : le rapport indique que les paiements cumulés atteignent seulement la moitié du total des engagements (12,35 Mds €). Je partage également la réserve formulée à l'égard des

programmes de rénovation urbaine, pour lesquels les objectifs sociaux ont été jusqu'ici secondaires.

Pour améliorer la situation des territoires les plus en difficulté, les représentants territoriaux de l'État doivent être en état de nouer des partenariats durables avec les collectivités locales, dans le cadre de contrats qui définiront un projet de territoire et des modalités de rattrapage par rapport aux bassins d'emploi environnants. Dans les prochains mois, une concertation large définira une seconde étape pour la politique de la ville, qui abordera la question du ciblage des territoires prioritaires, de l'articulation dans un même contrat des actions en faveur des habitants et des politiques en faveur du cadre de vie, et prévoira l'implication effective des politiques publiques de droit commun de l'État et des collectivités locales dans chaque projet de territoire.

Les constats et propositions formés par la Cour trouveront une traduction dans les orientations de politique générale que le Premier ministre sera amené à présenter au nom du Gouvernement et du président de la République devant l'Assemblée nationale et le Sénat les 3 et 4 juillet prochains.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'ASSOCIATION DES REGIONS DE FRANCE

1. ENGAGER RAPIDEMENT LA RÉFORME DE LA GEOGRAPHIE PRIORITAIRE

Il y a urgence à repenser les secteurs géographiques qui pourront bénéficier d'un soutien de l'Etat : les collectivités, et au premier rang desquelles les Régions, ne peuvent être absentes de cette redéfinition car il faut garantir :

- La solidarité et l'équité d'intervention pour toutes les situations de précarité urbaine repérées ;

- La capacité à travailler à différentes échelles, du quartier à l'agglomération.

Chaque partenaire, une fois les positions de l'Etat et de l'Europe connues, pourra caler son intervention en fonction de ses priorités.

La Région, pour ce qui la concerne, pourrait alors intervenir de manière à ce qu'aucun territoire ne soit écarté, dans le cadre d'un décroisement des crédits.

Cela suppose naturellement un travail de fond sur l'observation et sur la définition des critères et des indicateurs.

2. GARANTIR L'IMPULSION POLITIQUE A L'ACTION ADMINISTRATIVE INTERMINISTERIELLE ET REUNIR LE CIV DEUX FOIS PAR AN

Effectivement, un suivi global et un pilotage fort sont indispensables pour garantir, dans le temps, la pérennité et la cohérence des efforts de chacun et un partage des évaluations et des résultats obtenus.

C'est vrai à l'échelon national mais c'est également pertinent de créer une structure d'impulsion au niveau régional, voire interrégionale.

3. RENFORCER LE ROLE DE L'ETAT LOCAL ET CRÉER LES CONDITIONS DE SON PLEIN EXERCICE

Adapter le rôle de l'Etat à chaque situation locale. Cela suppose de reconnaître aux collectivités, et notamment aux intercommunalités, la capacité à définir un projet urbain et social intégré qui leur soit propre, sans volet obligatoire mais répondant aux enjeux repérés.

L'Etat comme la Région voire le Département interviendraient alors sur leurs propres compétences et priorités.

4. MOBILISER LES INTERCOMMUNALITÉ$

C'est le bon échelon de prise en compte de ces situations. C'est une compétence qui doit être définie et leur être confiée.

5. ÉVALUATION

Pas de remarque.

6. BILAN PNRU 1 AVANT LE PNRU 2

Pas de remarque.

7. CONTRAT UNIQUE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE : OBJECTIFS SOCIAUX ET INTÉGRATION RENFORCÉE DES HABITANTS

Le constat montre que la conjonction des effets de la RU et des CUCS garantit la prise en compte des besoins des habitants dans les projets de réhabilitation et d'équipements.

Cependant, le maintien de deux contrats séparés, avec des échéances, des périmètres et des pilotages distincts, empêche l'émergence de projets globaux et favorise l'éparpillement des aides.

8. IL FAUT ASSURER LE SERVICE « POST RÉNOVATION »

Les propositions sont adaptées et peuvent être complétées par une animation de réseau « les quartiers parlent aux quartiers », dont les Régions peuvent être le pivot.

9. POURSUIVRE LE RAPPROCHEMENT DES DEUX AGENCES ANRU/ACSE EST LA CONSÉQUENCE OU L'ORIGINE DE LA FUSION DES APPROCHES AU NIVEAU LOCAL

Cela peut se matérialiser par la création d'antennes communes au niveau régional (voire interrégionales) pour les Régions les plus (motrices) concernées.

10. RENFORCER LA POLITIQUE DE L'EMPLOI DANS LES QUARTIERS PRIORITAIRES

La question de l'emploi se trouve effectivement au cœur des enjeux auxquels il convient de répondre prioritairement. Il est important, qu'au-delà du seul renforcement des moyens mis en œuvre, une véritable stratégie en la matière puisse être élaborée localement afin d'améliorer la coordination des différents acteurs, l'articulation des thématiques emploi/formation et l'adaptation aux spécificités territoriales.

Il est également intéressant d'identifier les publics en zone urbaine afin de leur permettre d'accéder aux parcours d'accompagnement qui leur permettront de bénéficier d'un suivi plus rapproché.

Il convient toutefois de veiller à ce que le resserrement de la géographie prioritaire ne conduise pas à un délaissement par les services publics de l'Etat des quartiers " intermédiaires "·

11. RÉÉQUILIBRAGE TERRITORIAL DES CRÉDITS SPÉCIFIQUES POUR LES 6 DÉPARTEMENTS LES PLUS EN DIFFICULTÉ

Si l'Etat poursuit le resserrement de son action sur les sites les plus en difficulté, il appartiendra aux Régions de garantir, au nom de la solidarité et de l'équité territoriales, la prise en compte de toutes les situations de précarité urbaine repérées, en pratiquant le décroisement des financements.

12. ÉVALUATION DES RÉSULTATS DES ASSOCIATIONS, REMISE EN CAUSE DES CONVENTIONS INEFFICACES

Il est indispensable que les modalités d'évaluation soient pensées en amont de la signature des conventions afin d'en faciliter le déroulement et de pouvoir vérifier l'adéquation des résultats aux objectifs fixés.

13. CONTRACTUALISATIONS PLURIANNUELLES

Cette proposition est la contrepartie naturelle des procédures d'évaluation. Elle apporte une pérennité des financements qui permet d'intégrer une dynamique d'innovation aux exigences fixées aux associations.

La contractualisation devrait pouvoir intégrer également les crédits de l'ANRU pour améliorer l'efficience des actions au service d'un projet global de territoire à la fois urbain et social.

14. RENFORCER LA COORDINATION DES MESURES ÉDUCATIVES

Il s'agit d'une proposition très pertinente. Cette coordination doit elle aussi être recherchée au niveau local. La réussite des PRE démontre que la mise en réseaux des différents acteurs est une source importante d'efficacité.

15. COMPLÉMENTARITÉ DES CRÉDITS DE DROIT COMMUN ET SPÉCIFIQUES DANS LE DOMAINE DE L'EMPLOI

Les crédits spécifiques doivent ainsi être réservés à l'adaptation des dispositifs de droit commun au public politique de la ville et à l'innovation. Cette exigence de complémentarité garantit que les crédits spécifiques ne viennent pas se substituer aux crédits de droit commun mais s'y additionnent bien.

16. RÉFORME DE LA DSU

Cette réforme permettrait d'identifier clairement les crédits spécifiques dédiés à la politique de la ville et donc de les réserver explicitement aux objectifs fixés en la matière.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'ASSEMBLEE DES DEPARTEMENTS DE FRANCE

Je tenais tout d'abord à vous remercier pour cette sollicitation et vous faire part des remarques générales et plus détaillées que je souhaite apporter à ce document de qualité.

D'une façon globale, l'Assemblée des départements de France partage très largement les conclusions de votre rapport, qui fait état des difficultés rencontrées sur le moyen terme par la politique en direction des quartiers en difficulté déployée ces dix dernières années. Elle s'accorde sur les conclusions de la Cour relatives à l'insuffisante visibilité qui en découle aujourd'hui pour les acteurs et ses habitants, en termes de financement et de gouvernance, que ce soit à travers les CUCS ou le Plan « Espoirs Banlieues ».

L'essoufflement constaté par la Cour, au-delà des programmes lourds de rénovation, renvoie désormais aujourd'hui les politiques publiques à la nécessité de mieux articuler le volet social et urbain des projets développés dans ces territoires soumis ces dernières années à d'importantes transformations. Sur ce point, les départements qui interviennent sur ces quartiers au titre de leurs compétences obligatoires (insertion, action médico-sociale, collèges...) mais aussi bien au-delà, ont sans doute un rôle accru à jouer. Encore faudrait-il qu'ils soient véritablement partie prenante à cette nouvelle étape de la politique de la ville, sortant ainsi d'un rôle de simples « cofinanceurs » de celle-ci.

La mobilisation des crédits de « droit commun » de l'Etat, préoccupation constante de la politique de la ville, et l'élaboration d'outils nous permettant de mieux l'appréhender, est une préconisation forte du rapport à laquelle l'ADF souscrit pleinement. De même, la nécessité d'un pilotage interministériel renforcé constitue une condition sine qua non pour renforcer l'efficience de cette politique marquée par la multiplicité des intervenants.

De manière plus détaillée, les interrogations de l'ADF et des départements sur le devenir de la politique de la ville portent sur les points suivants :

• Les Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS) et leur devenir

Bien que prolongés jusqu'en 2014, les collectivités locales et les départements néanmoins s'interrogent sur la pérennité des moyens dont on disposera à l'avenir pour faire vivre cette politique contractuelle, à l'heure où le tissu associatif des quartiers, déjà fragile, connaît de grandes difficultés. L'éparpillement des financements relevés par la Cour -avec les effets de dispersion voire de saupoudrage qui en découlent- mérite une attention particulière, à l'heure où les finances publiques connaissent de vraies difficultés.

L'avenir de la politique de la ville passe donc nécessairement par une meilleure structuration de ces financements. Sur ce point là encore, nous nous accordons pleinement avec les conclusions de votre rapport.

Plus globalement, se pose la question de l'avenir et de l'adéquation de ces contrats, avec un fonctionnement, voire un pilotage à coup d'avenants, au moment où l'ensemble des acteurs souligne la nécessité de stabiliser le cadre contractuel ainsi que les moyens qui y sont consacrés, afin de se projeter dans l'avenir.

La deuxième question soulevée par la Cour porte sur la rationalisation des zonages propres à cette politique (ZUS, ZFU, CUCS, ZRU...). Un recentrage de ces outils, par le biais d'une priorisation sur les quartiers les plus en difficulté, constitue sans doute une piste à retenir ; encore, faudrait-il établir de manière claire un zonage objectif et évolutif qui réponde vraiment aux réalités des quartiers, par essence, elles aussi, évolutives.

• La question générale de la rénovation urbaine

A l'heure où le Programme national de rénovation urbaine (PNRU 1) arrive à son terme, de nombreux acteurs évoquent la nécessité d'un PNRU 2, même si de nombreuses interrogations subsistent à leurs yeux, notamment sur les programmes co-financés et les attentes que l'Etat pourrait nourrir à l'égard des collectivités locales dans la perspective d'un nouveau programme d'une grande ampleur.

Plus fondamentalement, les départements soulignent, comme la Cour, la nécessité, dans le cadre d'une seconde étape, de mettre en place une véritable politique sociale dans ces quartiers, qu'ils soient en sortie de programme ou pour les nouveaux entrants (dans le cadre d'un éventuel PNRU 2). Car, si les opérations de rénovation urbaine sont considérées globalement comme réussies du point de vue urbanistique et architectural, il n'en demeure pas moins qu'elles n'ont que très partiellement surmonté la question de la mixité sociale et fonctionnelle dans les quartiers. De ce point de vue, il importe d'intégrer davantage dans l'éventualité d'un PNRU 2 (ou en cas de prolongement de ces premiers programmes), une réflexion globale sur ces quartiers intégrant :

- La dimension économique (comment introduire de l'activité économique dans ces quartiers, en termes de services, de production...), sachant que, comme le rapport de la Cour le souligne, les quartiers de la politique de la ville sont particulièrement touchés, en termes d'écart au reste des unités urbaines de référence notamment, en matière d'accès à l'emploi ;

De ce point de vue, le renforcement des moyens et des modes d'intervention du service public de l'emploi (Pôle Emploi) constitue un impératif sur lequel l'ADF insiste régulièrement et que la Cour ne manque pas, elle non plus, de souligner. Et cela, d'autant plus que cette intervention

concerne des publics connus par les départements au titre du RSA, par exemple.

- L'accompagnement social et professionnel des habitants davantage exposés et fragilisés par la crise que le reste de la population.

A l'échelon opérationnel, il convient, à notre sens, de renforcer les clauses d'insertion au bénéfice de ces publics, et en particulier ceux qui bénéficient des minima sociaux aujourd'hui sous la responsabilité des Conseils généraux, le cas échéant avec l'appui du Fonds social Européen (FSE) pour les publics les plus éloignés de l'emploi par exemple.

Enfin, les départements ont besoin de connaître (et devraient donc être consultés en amont) les contours précis du nouveau programme, les mesures prévues pour les sites « en sortie » de PNRU, afin d'anticiper pour mieux orienter, en fonction des besoins, leurs dispositifs départementaux de droit commun. Il importe là aussi de ne pas renouveler les erreurs initiales du PNRU 1, lorsque les projets, une fois validés par l'ANRU, faisaient a posteriori l'objet d'un tour de table des financeurs (Conseils généraux et régionaux notamment) pour en assurer leur viabilité et surtout leur bouclage.

Telles sont les principales remarques qu'appellent de la part de l'ADF les conclusions du rapport de la Cour.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE

Suite à l'audition du 5 avril dernier devant la 5ème chambre, de l'Association des Maires de France, et à la réception par nos services du projet de rapport cité en objet, sur la politique de la ville, fin mai, et après lecture de ce dernier, j'ai l'honneur de vous informer que l'AMF n'apportera pas de réponse complémentaire écrite.

En effet, nous tenons vivement à remercier Monsieur le Premier président de la Cour, ainsi que les conseillers-maîtres et rapporteurs pour la qualité et la justesse des propos rapportés et figurant dans ce rapport. Lors de notre audition, ainsi que dans la note complémentaire remise par la suite, nous avions fait état d'un certain nombre de difficultés, relevés un certain nombre de points qu'il conviendrait de faire évoluer pour une meilleure prise en compte du travail des communes et intercommunalités, et indiqués les blocages qu'il nous semblait évident de devoir faire évoluer notamment concernant les zonages. Toutes ces observations sont rapportées et pointées très justement par le rapport, sans que nous ne puissions formuler davantage d'observations, et bien au contraire, que cela permette une meilleure prise de conscience des réalités locales au niveau national.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'ASSOCIATION DES COMMUNAUTES URBAINES DE FRANCE

L'ACUF souhaite porter ses remarques essentiellement sur la partie du rapport intitulée « Une politique insuffisamment pilotée » en mettant en avant trois points qui lui paraissent essentiels.

Premier point : la dimension partenariale de la politique de la ville

La dimension partenariale de la politique de la ville, affirmée dans le rapport, demeure, pour l'ACUF, un point particulièrement important. Il convient d'inscrire le partenariat entre les différents acteurs - Etat, collectivités locales, associations, etc. - dans les habitudes de travail et dans la réalité du terrain.

Ceci suppose notamment, de la part de l'Etat, de rompre avec les stratégies « descendantes », adoptées exclusivement au niveau national, sans concertation préalable avec les territoires. Le relatif échec de la dynamique Espoir banlieues peut aussi s'expliquer par le manque d'articulation de ce nouveau dispositif avec les autres outils de la politique de la ville négociés localement, dont les contrats urbains de cohésion sociale.

L'ACUF souhaite que soit mise en œuvre une réelle territorialisation des politiques publiques de l'Etat en matière de politique de la ville. Si une impulsion nationale est évidemment nécessaire, l'Etat doit, à notre sens, faire davantage confiance aux territoires pour bien définir leurs problématiques et leurs besoins et les reconnaître comme des partenaires à part entière. Ceci doit notamment se traduire par une relation contractuelle équilibrée entre les parties.

Ceci suppose également une nécessaire souplesse dans l'adaptation des dispositifs nationaux aux différents contextes locaux. Les remontées d'informations qui nous viennent du terrain sont à cet égard édifiantes : là où cela fonctionne, par exemple dans les CUCS expérimentaux, c'est justement dans les territoires où le préfet montre de la souplesse dans la mise en œuvre du dispositif et laisse la place aux initiatives locales.

Second point : la pertinence de l'échelon intercommunal pour la mise en œuvre de la politique de la ville

Si elle est en parfait accord avec le constat formulé sur la « pertinence avérée de l'échelon intercommunal pour la mise en œuvre de la politique de la ville », l'ACUF souhaite, à l'appui de cette assertion, apporter un certain nombre de précisions et d'arguments du point de vue des communautés urbaines.

Les communautés urbaines s'affirment clairement comme les pilotes de l'aménagement et du développement de leur territoire. Elles ont en effet la main sur les principaux leviers qui façonnent la ville : planification urbaine,

aménagement de l'espace, habitat, transports, développement économique, gestion des services d'intérêt collectif – dont l'eau, l'assainissement et le traitement des déchets ménagers -, protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie.

A titre d'illustration, en 2011, elles ont investi au total 3,1 milliards d'euros, soit un effort considérable au service du développement harmonieux de leur territoire. Les deux premiers postes de leurs dépenses, tant en fonctionnement qu'en investissement, sont les transports et l'aménagement urbain, deux domaines qui sont indissociables de la politique de la ville.

S'il est vrai que l'implication réelle des communautés urbaines dans la politique de la ville demeure assez différenciée selon les cas, ceci relève d'abord, ainsi que le relève votre rapport, des différents statuts qui sont ceux des communautés urbaines. Ainsi, celles qui ont fait l'objet d'une création obligatoire par la loi du 31 décembre 1966, à savoir les communautés urbaines de Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg, ne disposent pas à titre obligatoire de la compétence politique de la ville. Sur ce point, il y a lieu de clarifier et d'harmoniser le statut des différentes communautés urbaines en l'alignant sur le statut des plus récentes qui disposent de cette compétence.

L'ACUF souscrit par ailleurs à l'objectif, énoncé dans le rapport, de clarification des compétences entre l'échelon intercommunal et ses communes membres. En fonction de contextes locaux parfois complexes à analyser et en dépit de l'affichage communautaire de la compétence politique de la ville, certaines communes, au premier rang desquelles les villes-centre de l'agglomération, ont parfois tendance à conserver en leur sein des pans entiers de cette politique. La crainte des maires de se voir dessaisir de certaines de leurs compétences « historiques », par exemple en matière de sécurité et de prévention de la délinquance, explique la plupart du temps ces situations.

Autre obstacle à la prise en main de la politique de la ville par les communautés urbaines, les signaux contradictoires envoyés par l'Etat qui a affiché jusqu'à présent, pour certains programmes importants comme celui sur la rénovation urbaine, un partenariat privilégié avec l'échelon communal au détriment de l'établissement public de coopération intercommunale.

La logique essentiellement communale du premier programme de rénovation urbaine, pointée par le rapport, a conduit souvent à passer au second plan, voire à ignorer des politiques toujours davantage définies et mises en œuvre au plan intercommunal telles que l'équilibre social dans l'habitat, les transports, la planification urbaine, le développement économique et l'emploi.

Or et c'est ce que l'ACUF entend promouvoir, la politique de la ville est un des éléments d'une politique globale de solidarité territoriale qui trouve sa traduction dans toutes les politiques publiques mises en œuvre par l'échelon intercommunal. Il s'agit bien de donner tout son sens aux

dispositions de l'article L. 5215-1 du code général des collectivités territoriales qui indique que les communautés urbaines regroupent des communes « qui s'associent au sein d'un espace de solidarité, pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire ».

Les débats préalables à la définition du deuxième programme national de rénovation urbaine témoignent d'une prise de conscience de la nécessité de sortir la rénovation urbaine d'un cadre strictement communal pour l'inscrire dans une approche territoriale plus large, à l'échelle de l'agglomération. L'ACUF s'en réjouit et souhaite que le pilotage des futures opérations de rénovation urbaine soit clairement affecté à l'échelon intercommunal en étroite liaison, bien entendu, avec les communes qui demeurent l'échelon de proximité essentiel. Il en est de même pour la future génération de contrats qui remplaceront les contrats urbains de cohésion sociale, ce qui permettra de renforcer leur volet consacré à l'emploi, à l'insertion et au développement économique, point faible des actuels contrats comme relevé dans le rapport. Il conviendra en outre de mieux articuler programme national de rénovation urbaine et contrats supports de la politique de la ville, voire de lier les deux dans le cadre d'un contrat unique de territoire.

Troisième point : cette pertinence vient corroborer la vocation solidaire des communautés urbaines

Enfin, l'ACUF souhaite insister sur un dernier point : la vocation péréquatrice des grandes intercommunalités, au premier rang desquelles les communautés urbaines, qui constitue l'expression de la solidarité communautaire. Si l'on met de côté le cas particulier de l'Île de France, région au sein de laquelle la coopération intercommunale est encore insuffisamment structurée, là où des intercommunalités urbaines fortes existent, les problématiques de disparités de richesse entre communes et donc entre populations sont bien moins fortes, justement parce que ces territoires ont su mettre en place des systèmes de péréquation ou de solidarité efficaces.

Ceux-ci s'expriment d'abord par la réalisation, sur les territoires des communes les moins favorisées de l'agglomération, d'infrastructures ou d'équipements de vocation communautaire qui participent à un changement d'image de ces communes et contribuent à relancer le dynamisme économique local. Il en est ainsi, par exemple, dans le territoire du Grand Lyon, de l'arrivée du tramway à Vaulx-en-Velin ou encore du projet urbain « Carré de soie » dans la même commune, qui prend place dans un vaste projet de développement de l'Est de l'agglomération lyonnaise. De même, lorsqu'une communauté urbaine programme et finance un programme de logements qui contribue à rééquilibrer le peuplement dans une commune, elle participe à la cohésion sociale de son territoire.

Autre expression de la solidarité communautaire, les mécanismes financiers que sont la dotation de solidarité communautaire ou de la participation aux investissements communaux via des fonds de concours représentent des volumes financiers importants. La dotation de solidarité communautaire représente un total de 207 millions d'euros en 2011 pour l'ensemble des communautés urbaines, soit près de 3 % du total formé par leurs ressources fiscales et leurs dotations. Les subventions d'investissement apportées par les communautés urbaines à leurs communes membres représentent, pour leur part, 20 millions d'euros.

En conclusion, et dans la perspective d'une nouvelle réforme de la politique de la ville, l'ACUF exprime son parfait accord avec les pistes tracées dans la conclusion générale du rapport, à savoir « il convient de définir de nouveaux contrats de la politique de la ville regroupant rénovation urbaine et cohésion sociale, associant systématiquement les intercommunalités aux côtés des communes et identifiant de manière précise les moyens de droit commun engagés grâce à un effort symétrique de l'Etat et des collectivités locales » et entend prendre toute sa part aux travaux préparatoires à cette réforme.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES VILLE ET BANLIEUE DE FRANCE (AMVBF)

Je tiens en premier lieu à vous remercier pour l'attention portée à notre avis, celui d'une association dont l'objet territorial est justement les quartiers en politique de la ville, et dont le « cœur de métier » est de porter les problématiques sociales, économiques et urbaines qui concernent ces derniers, leurs élus et leurs habitants dans leur quotidien.

Forte de ses trois décennies d'existence et d'expérience, forte de ses 120 maires et présidents d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) qui, par-delà les clivages partisans, alimentent ses réflexions et portent ses combats, Ville & Banlieue peut se prévaloir d'une analyse fine, concrète, nourrie du travail de terrain, qui lui a notamment permis de porter ses 120 propositions pour un engagement national auprès des quartiers pendant la dernière campagne présidentielle.

Je tiens en second lieu à vous féliciter pour le travail conséquent accompli. Ce rapport permet en effet de compléter utilement le récent tableau dressé de la politique de la ville par le Comité d'évaluation et de contrôle (CEC)de l'Assemblée nationale en octobre 2010, dont l'un des deux rapporteurs, François Pupponi, est vice-président de notre association. À partir d'exemples concrets, votre rapport permet de mieux saisir les dysfonctionnements structurels de cette politique, de ses acteurs, de ses dispositifs et de ses financements, de donner corps à certaines présomptions qui animent les débats de ces dernières années, comme sur l'articulation avec les politiques de droit commun, et de conforter beaucoup de nos propres analyses.

Je souhaite dans ce courrier revenir sur quelques points, qui, me semble-t-il, peuvent porter à confusion ou sur lesquels nous ne portons pas le même avis… et qui, je l'espère, vous apporteront un éclairage utile.

- *Introduction et Chapitre I*

Dans votre introduction, vous définissez ainsi la politique de la ville : « Son champ est vaste puisqu'il mobilise des interventions relevant des politiques de droit commun (…) et des dispositifs spécifiques de plus en plus nombreux ». Si dans les faits - et votre rapport le montre -, une telle confusion est certaine, en théorie, la politique de la ville n'intègre pas le droit commun ; elle le complète et le supplée par des dispositifs et des crédits propres. Il y a d'une part des politiques de droit commun, qui devraient être renforcées dans les territoires en difficulté, et une politique territoriale spécifique pour les « banlieues » d'autre part, la politique de la ville. Cette dernière ne saurait donc intégrer des politiques de droit commun, a fortiori quand est justement dénoncée sa substitution progressive aux crédits de droit commun. Cette distinction est pour nous fondamentale en ce qu'elle explique en grande partie les échecs d'aujourd'hui.

Par ailleurs, vous constatez à plusieurs reprises, en introduction et dans votre premier chapitre, « une persistance des inégalités entre les quartiers prioritaires et les territoires voisins », que malgré des efforts en la matière, « l'amélioration de la situation n'est pas tangible dans certains quartiers où la pauvreté et la précarité demeurent à des niveaux élevés ». A la lumière des derniers rapports de l'Onzus, force est de constater que la situation sociale, loin de stagner, a plutôt tendance à se dégrader, et que les inégalités territoriales ont tendance à se creuser, que ce soit en termes de niveau de vie (indicateur du seuil de pauvreté), de chômage (notamment chez les jeunes), de santé… Il est important selon nous d'insister sur cette dégradation économique et sociale, puisqu'elle souligne l'urgence qu'il y a à réagir dans ces quartiers.

- *Chapitre II : une politique insuffisamment pilotée*

En matière de pilotage institutionnel, objet de votre deuxième partie, nous nous retrouvons sur bon nombre de vos préconisations : réforme de la géographie prioritaire, renforcement de l'Etat local, mobilisation des intercommunalités, réforme des modalités d'évaluation… Quelques points cependant attirent notre attention :

→ *comme vous l'indiquez, « le pilotage interministériel fort fait défaut », qui réclame « une impulsion politique à l'action administrative interministérielle ». Ce constat traduit les manquements des politiques de droit commun dans ces quartiers, que vous pointez par ailleurs dans votre chapitre 4. Mais si les réunions effectives du comité interministériel des villes deux fois par an (préconisation 2) sont une réponse en terme de suivi interministériel, elles ne peuvent être la traduction que d'une reprise en main forte de cette politique au plus haut niveau de l'Etat, par le Premier ministre ou un ministre d'Etat, seuls garants d'une action volontariste et transversale. Il nous semble donc sur ce point que vous n'abordez pas explicitement cette problématique de la gouvernance au niveau national, qui se décline d'ailleurs jusque dans les administrations et les questions de tutelle, et que vous évoquez justement au niveau des préfets, en appelant à « regrouper tous les effectifs dédiés à la politique de la ville et à les placer directement auprès des préfets ». Nous avons pour notre part proposé la création d'un ministère d'Etat à l'égalité des territoires et la cohésion sociale, qui mobilise l'ensemble des grands ministères pour une politique de réduction des inégalités sociales et territoriales, en faveur des territoires en difficulté (banlieues, territoires ruraux, territoires ultra-marins…), pour que soient effectivement mises en œuvre des politiques territorialisées réellement discriminantes, dans tous les secteurs clés : éducation, emploi, santé, prévention et sécurité, justice… Nous souhaitons par ailleurs qu'au pilotage transversal assuré par le ministre*

d'Etat au niveau national réponde un pilotage contractualisé entre le préfet et le maire-président de l'EPCI au niveau local ;

→ *vous indiquez sur ce dernier point que « le niveau communal a été privilégié dans la négociation des projets, en dépit de la pertinence avérée de l'échelon intercommunal pour la mise en œuvre de la politique de la ville » et que « les CUCS sont essentiellement communaux, ce qui n'aide pas à faire émerger une réelle gestion intercommunale des problèmes urbains ». Si les communautés d'agglomération et les communautés urbaines ont juridiquement la compétence politique de la ville dans leurs attributions, cette affirmation ou ce parti pris est plutôt surprenant, dans la mesure notamment où votre rapport n'analyse nullement cette prétendue « pertinence » de l'échelon intercommunal. Un rapport de l'ancienne délégation interministérielle à la ville indiquait même que, dans bon nombre de cas, l'intercommunalité n'était ni structurée, ni volontaire pour porter des projets qu'elle et les maires concernés considéraient être nécessairement de proximité. Si certains domaines exigent évidemment d'élargir l'échelle de l'action publique, comme l'emploi, le logement ou les transports, il nous semble, d'une part, que l'échelon intercommunal ne va pas de soi sur beaucoup d'autres domaines (sécurité, urbanisme et rénovation, éducation…), ce qui nécessiterait à l'évidence une étude approfondie. Et, d'autre part, que la place de l'intercommunalité dans la politique de la ville relève avant tout des choix localement faits, en fonction de projets de territoire intégrés, élaborés par l'ensemble des acteurs dans une démarche contractuelle souple, concertée, territorialisée, c'est-à-dire au plus près des réalités locales. Si le président de l'EPCI a un rôle éminent à jouer, voire selon les territoires le rôle essentiel, le maire reste selon nous la cheville ouvrière « logique » de la politique de la ville. Enfin, il est à noter que les clivages politiques ou territoriaux (avec la commune-centre notamment) demeurent des freins objectifs à une meilleure articulation entre la commune et l'EPCI ;*

→ *en ce qui concerne la réforme de la géographie prioritaire, dont nous faisons comme vous la priorité avec la nouvelle contractualisation, vous indiquez qu'elle « doit impérativement être révisée en réduisant le nombre de zones prioritaires et en évitant les zonages infra-communaux ». Si nous appelons également à la redéfinition des territoires prioritaires, à la simplification et l'harmonisation des zonages actuels, une grande concertation entre l'Etat et les élus qui permettent l'élaboration d'indicateurs objectifs partagés doit en être le préalable. Aussi, vos propositions constituent avant tout des pistes de réflexion, sérieuses, mais qui ne sauraient balayer d'emblée toute autre*

proposition. En effet, d'autres pistes pourraient émerger : une priorisation différenciée des territoires sur le mode de ce que pratique l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) (quartiers de priorité 1, 2 et 3), un zonage infra-communal plus pertinent si à l'évidence un seul quartier d'une entité urbaine (d'une grande ville par exemple) rencontre des difficultés… ;

→ *vous associez réformes des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), de la géographie prioritaire… et de la dotation de solidarité urbaine . Et soulignez même, que la commune « perçoit la DSU et ne la délègue pas à l'EPCI ». Comme vous le savez, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) « 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 » (article L. 2334-15 du CGCT). Elle vient ainsi compenser un déficit structurel de ressources au regard de charges socio-urbaines extraordinaires. Si son champ recouvre pour tout ou partie celui de la politique de la ville, elle ne peut cependant pas être identifiée comme une action de cette dernière. Nous ne pouvons donc ni souscrire à l'idée que la DSU serait une dotation de la politique de la ville, alors qu'elle correspond plus en réalité à une dotation de droit commun renforcé ; ni à celle que la DSU devrait forcément échoir à l'intercommunalité, même si la question plus globale d'une dotation globale de fonctionnement (DGF) territorialisée au niveau de l'intercommunalité pourrait être discutée, selon les territoires ;*

→ *nous vous rejoignons totalement sur le constat établi que « les régions et les départements ne se sont pas associés aux contrats urbains de cohésion sociale » et que « l'Etat ne les a pas systématiquement invités dans la négociation contractuelle ». Cette constatation est essentielle, car si nous revendiquons des politiques publiques de droit commun discriminées selon les territoires, nous y entendons tout autant l'Etat que les collectivités territoriales et leurs groupements, ce qui pourrait être précisé dans votre rapport. La question des cofinancements, qui doivent en l'état être interdits à partir de 2015, doit aussi être posée ;*

→ *enfin, concernant les évaluations et leurs modalités (méthodologie et indicateurs), il y a nécessité d'avoir une évaluation nationale, donc avec un cadre obligatoire, harmonisé et partagé, inscrite dans la durée. Mais aussi, de manière complémentaire, d'une évaluation locale, en fonction des contrats, donc avec des indicateurs plus spécifiques.*

- *Chapitre III : rénovation urbaine et volet social*

Là aussi, nos propositions rejoignent l'essentiel de vos préconisations : objectifs renforcés de diversification de l'habitat et de mixité tant sociale que fonctionnelle, sécurisation des financements de l'ANRU, articulation indispensable entre les volets urbains et humains, contrat unique de territoire alliant ces deux volets, politiques locales de droit commun renforcées dans les quartiers, rapprochement de l'ANRU et de l'ACSÉ…

→ *vous indiquez que les retards constatés dans la mise en œuvre des projets de rénovation urbaine résulteraient, selon l'ANRU, « d'un trop grand volontarisme dans la définition du programme, d'un portage politique insuffisant, d'un déficit local de compétences et de moyens humains au démarrage du programme et d'un manque d'outils opérationnels ». D'autres facteurs, non imputables aux collectivités, pourraient être mentionnés : retards jusqu'à 5 ans parfois dans les prêts accordés par la Caisse des dépôts et consignations, pourtant signataire des PRU ; retards causés par les nombreux refus de prêts des banques en 2010 et 2011, liés à la crise, qui ont décalé d'autant les opérations de production de logements sociaux et de création d'équipements publics ; retards liés à l'augmentation des coûts du foncier et des matières premières pendant le programme (nous préconisons d'ailleurs d'encadrer les prix du foncier constatés au début des opérations) ; difficultés à tenir les délais de démolition avec les contraintes de relogement ; difficultés sur la reconstitution hors site et hors commune, d'autres collectivités ne jouant pas le jeu d'une plus grande mixité; retards dans les livraisons consécutifs à de nombreux actes de vandalisme sur les chantiers… ;*

→ *Lorsque vous expliquez les difficultés à remplir l'objectif de mixité, et même si vous le pointez, il serait important d'indiquer dans les raisons imputables à cet échec, le refus clair de certaines communes de participer à la solidarité intercommunale en matière de logement et d'accueil des populations les plus en difficulté. En outre, l'image d'un quartier ne dépend pas de la seule rénovation urbaine. Le désenclavement physique par les transports en commun, une politique forte de développement économique sont aussi des vecteurs essentiels pour rendre de nouveau attractifs ces territoires ;*

→ *concernant le droit au logement opposable (DALO), vous précisez à juste titre qu'il « peut menacer l'effort de diversification sociale »: nous souhaitons pour notre part l'interdiction pure et simple du DALO en zone urbaine sensible (ZUS), sauf avis contraire du maire. Car le DALO, qui s'applique évidemment là où se trouvent les logements sociaux, constitue une double*

peine pour les quartiers en difficulté : non seulement certaines communes préfèrent payer l'entre-soi au travers d'amendes plutôt que de participer à l'effort de solidarité en matière de logement social, mais de surcroît le DALO vient ghettoïser un peu plus des quartiers déjà particulièrement touchés par la précarité et la misère ;

→ *A partir de l'exemple du Havre, vous évoquez les dérogations à la règle du 1 pour 1, dans le cas d'un déclin démographique. Ceci peut également se penser dans l'autre sens : il faudrait pouvoir, particulièrement dans les zones tendues, envisager de passer à 2 pour 1, ou en tout cas appliquer a minima la règle du 1 pour 1 hors site, en construisant notamment dans les communes qui ne respectent pas l'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) ;*

→ *vous développez le problème crucial des restes à charge après relogement, qui « constitue l'une des clés du rythme des relogements ». Sur ce point, plutôt que le lissage qui conduirait in fine à une augmentation du taux d'effort des ménages relogés, nous préconisons de maintenir une quittance globale à son niveau après relogement ;*

→ *si nous sommes totalement d'accord avec la nécessité de faire de la mixité fonctionnelle, et donc du développement économique local, un axe central des projets, la question de l'articulation avec les CUCS et les autres politiques publiques conduites doit aussi être posée, notamment au travers de l'élaboration de nouveaux contrats mieux intégrés ;*

→ *Vous indiquez que « la mobilité des habitants et le désenclavement des quartiers sont des axes prioritaires du PNRU ». Non seulement cela n'a pas été pris en compte dans les différents projets de l'ANRU, mais de surcroît l'article 6 de la loi du 1er août 2003 qui définit l'objet du programme national n'en fait nullement mention : « Il comprend des opérations d'aménagement urbain, la réhabilitation, la résidentialisation, la démolition et la production de logements, la création, la réhabilitation et la démolition d'équipements publics ou collectifs, la réorganisation d'espaces d'activité économique et commerciale, ou tout autre investissement concourant à la rénovation urbaine ». Nous regrettons justement la non-prise en compte de cette problématique essentielle qu'est le désenclavement dans le premier programme national de rénovation urbaine (PNRU), et souhaitons qu'il soit un axe fort des prochaines échéances en matière de rénovation urbaine et de politique des banlieues ;*

→ *lorsque vous soulignez l'augmentation constante des montants consacrés au PNRU, au travers des nombreux avenants, il pourrait être également dénoncé l'impréparation et le manque*

d'information en amont du côté de l'Etat et de l'ANRU, et vis-à-vis des communes concernées, des impacts financiers dans les budgets de ces dernières, qui n'avaient pas imaginé devoir réviser fortement à la baisse leurs projets communaux (jusqu'aux simples travaux de voiries), et de prendre parfois, comme vous l'indiquez plus loin dans le rapport, de facto en charge la trésorerie de l'ANRU pour les paiement des travaux de PRU. C'est à ce propos l'occasion de rappeler également le désengagement quasi total de l'Etat dans le financement de l'ANRU, lui qui s'était engagé par la loi à financer l'agence à hauteur de 50 %, soit 6 milliards d'euros ;

→ *l'évocation de l'obtention par l'Etat d'une participation financière renforcée de ses partenaires traditionnels « après une difficile négociation », ne saurait être faite sans complément sur ce désengagement financier de l'Etat. Désengagement d'autant plus problématique que, si « le financement au-delà de 2013 des opérations engagées n'est pas assuré », la fin du programme est actuellement déjà reportée à 2018 ;*

→ *concernant le PNRU 2, il ne nous semble pas que ce soit tant le manque de moyens par rapport aux objectifs initialement fixés qui justifie la nécessité d'un second programme, que l'absence dans le PNRU 1 de certains quartiers qui doivent être rénovés, de la nécessité de rénover des quartiers mitoyens de ceux déjà rénovés ou en cours de rénovation, ou encore de la nécessité d'intégrer de nouveaux axes programmatiques, comme le désenclavement, le traitement des copropriétés dégradées ou la lutte contre la précarité énergétique ;*

→ *nous rejoignons votre proposition d'élargissement de la clause d'insertion, que nous avons justement proposé de rendre obligatoire dans tous les marchés publics ou tous les marchés privés bénéficiant d'une subvention publique.*

- *Chapitre IV : faible mobilisation des politiques publiques*

Le chapitre 4 est particulièrement intéressant, en ce qu'il interroge la problématique prioritaire de la mobilisation du droit commun dans les quartiers. Je veux sur ce point féliciter le travail d'analyse réalisé sur les politiques de l'emploi. Là encore, nous vous rejoignons sur les préconisations : identification des montants de droit commun mobilisés, discrimination de ces derniers par rapport aux autres territoires, inscription de ces montants dans les prochains contrats (l'une de nos propositions), renforcement de la politique de l'emploi avec notamment un renforcement de Pôle emploi (proposition également de Ville & Banlieue).

→ *en introduction de la première sous-partie, il pourrait être ajouté l'incapacité jusqu'à aujourd'hui des différents ministres de la ville qui se sont succédés à pouvoir mobiliser les autres ministères.*

Ce point trouve écho aux « difficultés du secrétaire général du comité interministériel des villes à concevoir, élaborer, mettre en œuvre et suivre la politique interministérielle » ; et est à réfléchir conjointement au constat que vous faites, sur la difficulté des ministères à territorialiser leurs actions en fonction de la géographie des quartiers prioritaires ou à faire converger leur approche territoriale avec celle de la politique de la ville ;

→ *votre remarque sur « l'incertitude qui demeure quant à la réalité concrète de la priorité donnée aux publics des zones urbaines sensibles » par Pôle Emploi, rejoint notre proposition d'un service public de l'emploi renforcé et partenaire d'une véritable stratégie territoriale. En effet, il faut donner les moyens aux instruments publics de l'emploi dans ces quartiers : Pôle Emploi, missions locales… et à leurs dispositifs comme les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE). Cela signifie en premier lieu d'avoir des services publics de l'emploi (ou leurs antennes) dans ces villes. Cela nécessite ensuite d'avoir des fonctionnaires en nombre suffisant et formés à la réalité sociale de ces quartiers. Cela commande enfin que soit instaurée une véritable plate-forme de l'emploi entre ces services, la collectivité et les entreprises/GIE.*

- *Chapitre V : répartition insatisfaisante des moyens spécifiques de la politique de la ville*

Une fois encore, nous rejoignons dans cette dernière partie l'essentiel de vos préconisations : rééquilibrage territorial des crédits spécifiques (proposition Ville & Banlieue), évaluation des résultats obtenus par les associations, contractualisation pluriannuelle des crédits de l'ACSÉ adaptée aux réalités locales et assortie d'une évaluation (proposition de notre association), meilleure articulation des mesures éducatives avec celles de l'Éducation nationale, meilleure complémentarité des financements spécifiques et de droit commun dans le domaine de l'emploi… Je tiens aussi à saluer l'analyse particulièrement intéressante tant des crédits aux associations que de la substitution (ou en tous cas de la confusion certaine) des crédits de la politique de la ville aux crédits de droit commun dans les domaines de l'éducation et de l'emploi. L'association est cependant plus réservée sur votre préconisation quant à la réforme de la dotation de solidarité urbaine (DSU).

→ *de nouveau, nous divergeons sur votre analyse de l'objet de la DSU, qui apporterait selon vous « des financements spécifiques aux collectivités territoriales situées en zones urbaines ». Non pas que la DSU n'y contribue pas, évidemment. Mais la DSU ne nous semble pas être une dotation spécifique pour les communes de la politique de la ville, et il n'est pas certain d'ailleurs que cela soit souhaitable, en ce qu'elle vient renforcer des situations de déficit structurel de ressources. En outre, si les coefficients de zonage ont*

été introduits par Jean-Louis Borloo, il reste que les ¾ des communes de plus de 10 000 habitants bénéficient aujourd'hui de cette dotation, ce qui, vous en conviendrez, dépasse largement en termes de bénéficiaires les seules communes de la politique de la ville, entendues comme celles étant les plus en difficulté (pas comme celle bénéficiant d'un dispositif politique de la ville, ou avec un contrat urbain sur une partie de son territoire). Sur ce dernier point, vous indiquez d'ailleurs que la DSU a « dès sa création, concerné majoritairement les communes classées en politique de la ville ». Vous avez raison, au sens strict de l'existence d'un dispositif ou d'un zonage politique de la ville. Mais cette formulation prête néanmoins à confusion quant aux communes réellement en difficulté dont le nombre est évalué entre 150 et 200 au maximum dans notre pays ;

→ *il serait intéressant d'interroger la pertinence de l'intégration des crédits du Grand Paris dans le programme budgétaire 147 de la politique de la ville. En effet, il n'apparaît pas comme évident que le projet du Grand Paris vise avant toute chose au rééquilibrage territorial et à la réduction des inégalités sociales ;*

→ *dans cette même, vous expliquez le caractère discontinu du budget de la politique de la ville par les différentes impulsions données à l'action publique en faveur des quartiers sensibles. Une nouvelle fois, c'est également le désengagement progressif et brutal de l'Etat qui pourrait être pointé dans votre rapport : le désengagement de l'ANRU et la remise en cause des modalités d'exonérations sociales et fiscales des zones franches urbaines expliquent totalement la chute des crédits de ce budget entre 2008 et 2010;*

→ *la réduction de 20 % évoquée, si elle relève du désengagement justement rappelé ci-dessus, tient aussi à l'effort de réduction des dépenses budgétaires de 10 % demandé à tous les ministères depuis 2009, comme le rappellent d'ailleurs les bleus budgétaires de la politique de la ville. On peut ici s'interroger sur la pertinence d'avoir sollicité de la même manière le budget de la politique de la ville, au regard de la diminution de moitié de ses crédits depuis 2008 et d'un nécessaire renforcement des politiques de droit commun qui fait justement défaut. Il est frappant de voir les baisses de crédits, telles qu'elles ont tantôt affecté les associations (- 21 % en 2 ans), le volet emploi, le volet sécurité ou justice, le volet lutte contre les discriminations… ;*

→ *de manière générale, si vous évoquez succinctement les autres dotations de péréquation ou le fonds de péréquation intercommunal et communal, cela nous semble rester insuffisant dans l'objectif que vous poursuivez avec la dotation de solidarité urbaine, d'approcher l'enjeu de la péréquation. Dimension*

incontournable des communes en difficulté, la solidarité financière ne peut pas être réduite à la seule DSU : le fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC) certes, mais la dotation globale de fonctionnement dans son ensemble et la solidarité intercommunale sont autant de dimensions d'un sujet complexe sur lequel l'association est fortement mobilisée (c'est d'ailleurs Ville & Banlieue qui a porté la création de la DSU « cible » que vous évoquez justement, en réponse au refus des autres collectivités de sortir du dispositif dans la réforme alors envisagée) ;

→ *dans l'annotation 13 de la, il ne nous semble pas juste d'additionner les montants DSU et dotation de développement urbain (DDU) pour justifier les 120 millions d'euros que préconisait la réforme Borloo. Même si cela a été un argument politique d'alors, la DDU reste une subvention pour 100 communes, qui n'est pas libre d'emploi mais soumis à des règles et à une contractualisation avec le préfet sur son usage ;*

→ *il pourrait être utile de préciser que les 280 communes bénéficiaires de la DSU sont les 250 premières de plus de 10 000 habitants, et les 30 premières des communes de 5 000 à 9 999 habitants ;*

→ *enfin, dans vos éléments de conclusion, je reviens sur la nécessaire évocation du désengagement progressif de l'Etat, comme facteur supplémentaire explicatif des importantes variations des crédits spécifiques de la politique de la ville. Par ailleurs, ces crédits ne sont pas stabilisés, contrairement à ce que vous indiquez, ils ont de nouveau diminué entre 2011 et 2012 : de 12,16 % sur l'ensemble du budget de la politique de la ville et de 2,1 % (à périmètre constant) pour les seuls crédits de l'ACSÉ.*

Ces quelques remarques, Monsieur le Premier président de la Cour des comptes, n'entachent évidemment pas la qualité du projet de rapport que vous m'avez soumis pour avis. J'espère au contraire qu'elles vous seront utiles et qu'elles pourront enrichir et compléter vos analyses.

REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE L'AGENCE NATIONALE POUR LA COHESION SOCIALE ET L'EGALITE DES CHANCES (ACSE)

Le nouveau ministre chargé de la ville, qui exerce la tutelle de l'Acsé, a souhaité apporter une réponse brève à ce rapport. Après concertation avec son cabinet, il a été jugé préférable que l'Acsé n'y ajoute pas sa propre réponse. Je ne demande donc la publication d'aucune réponse pour l'établissement.

REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE L'AGENCE NATIONALE POUR LA RENOVATION URBAINE (ANRU)

L'Agence nationale pour la rénovation urbaine ne souhaite pas apporter de réponse à ce rapport.

REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE POLE EMPLOI

La première série d'éléments concerne la connaissance des territoires prioritaires de la politique de la ville, des demandeurs d'emploi qui y résident et de leur accès aux services publics. Ce sont des éléments essentiels à la mobilisation des politiques publiques en faveur de l'emploi, et des progrès majeurs sont en cours.

Pôle emploi a engagé avec le Secrétariat général du Comité Interministériel des villes au second semestre 2011 des travaux importants dans ce domaine. Ils visent à garantir une mise à jour (à terme en temps réel) du géo codage des adresses de l'ensemble des demandeurs d'emploi (plus de 5 millions d'adresses), sur la base des référentiels prioritaires de la politique de la ville (aujourd'hui ZUS et CUCS). La livraison des différents produits en terme informatique s'échelonne, dès le mois de juin jusqu'en fin 2013, avec une étape importante à l'automne 2012 (normalisation des adresses et mise à disposition hebdomadaire des fichiers d'adresses).

Sans attendre, dans le cadre de l'expérimentation nationale des contrats urbains de cohésion sociale, Pôle emploi fournit tous les trimestres, pour chacun des 33 sites, des données sur le marché du travail et sur son activité : 5 indicateurs sur la DEFM, un indicateur sur les prestations d'accompagnement pour les jeunes, un indicateur sur l'entrée en parcours de créateur d'entreprise. Il s'agit de données opérationnelles récentes et régulièrement mises à disposition.

La seconde série d'éléments se trouve au cœur des actions stratégiques, visées par le Plan « Pôle emploi 2015 » qui doit décliner opérationnellement la convention tripartite, État, Unédic, Pôle emploi pour les trois années à venir.

En effet deux axes majeurs de notre nouvelle feuille de route concernent directement la politique de la ville et ses publics. Il s'agit de faire mieux pour ceux qui en ont le plus besoin et de mieux adapter notre action aux besoins des territoires.

Ces deux exigences vont désormais gouverner notre action et vont se traduire très concrètement dans les territoires prioritaires de la politique de la ville. Ainsi :

Les modes de suivi et d'accompagnement proposés par Pôle emploi seront plus personnalisés, et renforcés pour ceux qui sont les plus éloignés de l'emploi. On sait qu'ils sont nombreux dans les quartiers et ils seront donc parmi les premiers concernés.

Une plus grande marge de manœuvre sera donnée aux conseillers pour adapter le contenu de ces formes d'accompagnement. La Cour des comptes a relevé à plusieurs reprises ce besoin de souplesse au niveau local.

Des appels à projets locaux pourront être mobilisés par ailleurs pour enrichir notre offre de services, par exemple à destination de publics dont les freins périphériques à l'emploi sont importants et que nous ne savons pas traiter.

Notre présence dans les quartiers sera plus visible, par une cartographie systématique de nos implantations dans ou à proximité des territoires prioritaires, en s'appuyant sur des relais locaux et en développant des partenariats opérationnels avec les collectivités locales. D'ores et déjà selon une étude du SG CIV de mars 2012, 134 agences de Pôle emploi sont implantées dans un territoire prioritaire, soit 14,4 % du total des agences de proximité (933 en 2011). Ceci correspond à 4 674 équivalents temps plein (ETP), soit 15,4 % du total des effectifs en agences de proximité.

Le partenariat, sur lequel le projet de rapport s'interroge, sera renforcé afin d'assurer une meilleure complémentarité des offres de service sur le territoire. Ainsi, la participation de Pôle emploi aux démarches contractuelles initiées par la politique de la ville sera systématisée. D'ores et déjà Pôle emploi a contribué à l'élaboration d'un véritable « axe emploi » dans les 29 contrats urbains de cohésion sociale de l'expérimentation nationale qui préfigurent la prochaine génération de contractualisation de la politique de la ville.

Tels sont les éléments majeurs de l'avenir proche de Pôle emploi que je souhaitais porter à votre connaissance. Ils marquent une étape supplémentaire dans l'attention que l'établissement porte au défi de l'exclusion urbaine.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

Les pistes de travail pour la suite

La lutte contre la ségrégation socio-spatiale est un chantier de longue durée. Il existe un risque réel de persistance des tendances à la spécialisation sociale du parc Hlm de ces quartiers, qui continue à représenter la part la plus importante de l'offre à bas loyer de leur agglomération.

Aussi est-il impératif de poursuivre, dans la continuité, les politiques engagées. Les périodes antérieures de la politique de la ville ont souvent souffert de ruptures, de réorientations brutales ou d'empilement de dispositifs.

Il faut à la fois pérenniser les premiers résultats du PNRU1 par une gestion sociale et urbaine renforcée des quartiers rénovés et parachever leur intégration à la ville.

En complément des recommandations du rapport de la Cour, nous souhaitons rappeler les lignes forces des propositions de l'USH pour la poursuite de l'action :

. un PNRU 2 sur un nombre plus resserré de quartiers, venant en soutien de projets de développement intégré dont l'urbain ne constitue qu'un volet ; la problématique des villes moyennes dans lesquelles des ensembles Hlm sont en décrochage ne devra pas être oubliée.

. comme le souligne le rapport, une articulation forte avec les politiques intercommunales de l'habitat, de développement urbain et économique, ce qui implique absolument un pilotage des projets par un tandem EPCI- Maire ;

. une politique ambitieuse en direction des publics de ces quartiers en matière d'emploi, d'éducation et de santé ;

. une synergie plus forte entre l'approche urbaine et l'approche sociale ;

. une gestion urbaine de proximité renforcée et adaptée pour pérenniser la qualité des aménagements réalisés : il est essentiel que les organismes puissent continuer de bénéficier de l'abattement taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) en ZUS au-delà de 2013 pour poursuivre leur effort spécifique sur le patrimoine de ces quartiers ;

. des politiques d'attribution partagées entre bailleurs, collectivités locales, Etat et réservataires avec une vigilance sur l'orientation des publics prioritaires droit au logement opposable (DALO) dans les quartiers.

L'USH porte une attention particulière à la sortie des conventions ANRU : il est impératif que les acteurs locaux se fixent des axes de travail communs pour consolider et amplifier les premiers acquis des PRU et prévoient d'organiser la prise en compte des quartiers dans les politiques locales de droit communs (programme local de l'habitat (PLH), plan local d'urbanisme (PLU…)). C'est tout l'enjeu de l'élaboration de Plans Stratégiques Locaux que le Conseil d'Administration de l'ANRU préconise à l'issue des conventions actuelles.

Enfin, il est essentiel que les moyens spécifiques de la politique de la ville soient bien additifs aux moyens de droit commun. Ceux-ci doivent prendre en compte à la hauteur de leurs besoins les territoires en difficulté et leurs habitants. Aussi nous espérons que les méthodologies développées dans les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) expérimentaux donneront une meilleure visibilité au ciblage des quartiers prioritaires.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'UNION DES ENTREPRISES ET DES SALARIES POUR LE LOGEMENT (UESL)

Je tiens à souligner l'attention toute particulière que les partenaires portent depuis longtemps aux enjeux de la politique de la ville puisqu'ils ont été des partenaires essentiels dans l'évolution majeure qu'a constituée la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

En effet, après l'accord négocié en 2001 visant l'accompagnement des opérateurs HLM pour leurs opérations de démolition, ils ont accepté en 2003 de poursuivre et renforcer leur intervention vers un soutien à des projets plus larges relevant d'une vision globale et transversale de rénovation urbaine. Cet accord d'évolution du partenariat initial vers une participation à une logique de projets globaux des territoires de la politique de la ville a été une confirmation majeure des partenaires sociaux dans leur engagement pour la politique de la ville et une condition primordiale pour permettre à l'État d'établir ce projet multipartenarial large qu'est le Programme national de rénovation urbaine (PNRU). A cette occasion il est nécessaire de rappeler que les partenaires sociaux ont proposé de compléter leur engagement en soutenant fortement l'objectif de mixité sociale sur ces territoires au travers d'investissement en logements locatifs libres et intermédiaires poussés par Foncière Logement et de supporter les risques notamment financiers qui s'y rattachent.

Ainsi que l'a rappelée la Cour des comptes dans son rapport public de 2002, la politique de la ville est « interministérielle, globale dans son ambition, multipartenariale, contractuelle et participative dans sa démarche, décentralisée et déconcentrée dans son adaptation et territorialisée dans sa mise en œuvre ».

Il convient à ce titre de signaler que l'évolution du financement du PRNU suite à la loi de 2009 atténue fortement la dimension partenariale de la démarche, pourtant essentielle à la mise en œuvre de cette politique puisque la parité conventionnelle de financement, signée entre les partenaires sociaux et l'État et validée par le parlement dans la loi de programmation de 2003, n'a pas été respectée, ni sur la période précédant la loi de 2009 ni après. En effet, cette loi entérine dans son contenu et par les décrets successifs d'application, la rupture de la logique de partenariat conventionnel et le portage quasi exclusif du financement du PNRU par Action Logement.

Au-delà de ce point majeur, plusieurs remarques ou observations peuvent être formulées concernant la politique de la ville.

Concernant le périmètre très large d'intervention de la politique de la ville, il convient de rappeler qu'il existe un sous découpage de territoires prioritaires, au travers notamment des 188 quartiers prioritaires du PNRU et

des 100 zones franches urbaines (ZFU). Il convient de comparer ces priorités avec les 2 493 quartiers que le rapport de la Cour des Comptes a identifiés dans les démarches contractuelles entre l'Etat et les collectivités locales ou le périmètre des 751 zones urbaines sensibles (ZUS). Il serait d'ailleurs intéressant de mettre en lumière au sein des évaluations de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), les évolutions dans les 188 quartiers prioritaires du PNRU, quartiers qui ont fait l'objet des projets de rénovation urbaine les plus significatifs, pour apprécier l'impact ciblé de cette politique.

La question d'une prolongation de l'intervention au travers un second PNRU devrait s'appuyer sur cette évaluation et envisager des interventions plus diversifiées de l'ANRU en réduisant probablement la part et les taux des subventions et en ouvrant la possibilité, sur les quelques quartiers où le foncier pourrait se valoriser à moyen terme, d'ouverture à des partenariats public-privé.

Par ailleurs, le souhait de meilleure articulation entre le volet rénovation urbaine et le volet des actions sociales est effectivement un enjeu fort. A ce titre, la synergie nécessaire entre les CUCS et les projets de rénovation urbaine pourrait trouver un espace de cohérence dans une meilleure coordination des projets, voire une élaboration et présentation conjointes, permettant d'harmoniser leur période de mise en œuvre, leurs cohérences et leurs ambitions. Des instructions parallèles dans un travail collaboratif renforcé entre l'ANRU et l'Acsé, voire des comités d'engagements communs, pourrait se justifier au minimum sur les quartiers prioritaires.

Enfin, les partenaires sociaux rappellent leur attachement dans la politique de la ville, aux aspects d'éducation et de formation d'une part et aux dispositifs d'accès à l'emploi d'autre part, deux dimensions qui leur semblent les priorités essentielles à retenir dans les démarches d'accompagnement des populations des quartiers, au-delà de la dimension de qualité urbaine et d'accès au logement.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE SAONE-ET-LOIRE

Vous me transmettez ainsi, à l'appui de votre demande, un extrait des pages susceptibles de concerner le Conseil général de la Saône-et-Loire que je préside ; en effet, le Département apparaît dans le rapport.

De ce fait, je tiens à vous apporter les précisions suivantes :

Sur les exercices 2009 et 2010, le Département a été confronté à une crise financière inédite, essentiellement liée à la compensation insuffisante par l'Etat des allocations individuelles de solidarité (APA, PCH, RSA). Dans le cadre d'un plan de sauvetage, il s'est trouvé contraint de réduire l'ensemble de ses dépenses de fonctionnement et de réviser sa programmation d'investissement. Dans le domaine de la politique de la ville, comme dans l'ensemble de ses autres compétences, et après concertation, le Conseil général a suspendu partiellement ses aides en fonctionnement et reporté sur plusieurs exercices son soutien à l'investissement.

Comme l'a noté la chambre régionale des comptes dans son rapport d'observations définitives du 19 novembre 2010 établi à la suite de l'examen de la gestion du Département de Saône-et-Loire, les opérations relatives à la politique de la ville n'ont pas été remises en cause dans leur principe, puisque les collectivités concernées ont pu commencer des opérations dont la programmation elle-même n'a pas été retardée.

REPONSE DU MAIRE DE CHALON-SUR-SAONE ET DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION CHALON-SUR-SAONE VAL DE BOURGOGNE

En qualité de Député-Maire de Chalon sur Saône et de Président de la Communauté d'agglomération Chalon Val de Bourgogne, la politique de la ville étant gérée de façon mutualisée entre les deux collectivités, la présente réponse vaut pour les documents transmis au maire de Chalon et au président de l'intercommunalité.

S'agissant de la répartition imprécise des compétences entre communes et intercommunalités, celle-ci va être en partie résolue dans le cadre du Projet de Développement Social du Territoire (PDST) conduit à l'initiative de l'Agglomération. Un des objectifs étant de croiser les différentes échelles territoriales de réflexion et d'intervention et les mettre en cohérence : le rapport et le besoin de proximité de l'usager, le besoin de moyens et d'expertises centralisés, les croisements institutionnels, etc.

Parallèlement c'est imaginer une gouvernance politique et administrative efficace pour faire vivre le projet de développement social de territoire : il s'agira de définir les modalités de gouvernance et d'association des acteurs en interne (élus, techniciens des communes et de l'agglomération) et en externe avec les partenaires associatifs et institutionnels définition des outils et des instances, modalités de concertation et de contractualisation.

Le projet de rapport indique que « ni la Ville de Chalon ni la communauté ne se sont dotées jusqu'à présent d'un dispositif de suivi des quartiers entrant dans le champ de la politique de la ville ».

Le cabinet en charge de l'élaboration du PDST conduit également l'évaluation du contrat urbain de cohésion sociale (CUCS). Il est prévu que dans cette démarche soit proposé un outil d'évaluation continu de la politique de la ville. L'objectif étant de construire un nouveau CUCS avec des objectifs et outils précis.

La mise en place de dispositifs nouveaux tels que le Système d'Information Géographique, l'agence d'urbanisme, l'observatoire de l'occupation sociale, l'actualisation de l'ABS... sont des outils permanents d'évaluation de la politique de la Ville

Les éléments du PDST sont présentés ci-après.

Enfin, le projet de rapport constate « Le pilotage défaillant des actions contractuelles », « des comités de pilotage dont le rôle est limité ».

Le Grand Chalon a déjà partagé cette analyse d'un besoin de renforcer les instances de pilotage partenariales.

Là aussi, les gouvernances en cours de construction dans le cadre des transferts de compétences et celles qui seront progressivement mises en œuvre dans le cadre de la démarche PDST permettront des marges de progrès.

Afin que l'information de la Cour soit des plus complètes, il me paraît important de présenter le Projet de Développement Social de Territoire mis en œuvre sur le territoire chalonnais.

Le Grand Chalon et la Ville de Chalon-sur-Saône ont engagé ces dernières années de nombreux changements dans le champ de leur politique sociale au sens large : habitat et renouvellement urbain, santé, équipements de proximité, enfance/jeunesse/éducation, emploi et économie, personnes âgées, transports, aménagements, action sociale, politique de la ville...

Ces changements dans les périmètres et modalités d'interventions ont pour origine, en premier lieu, la mutualisation des services qui a permis un premier travail de rapprochement entre certaines politiques sectorielles qui jusqu'alors étaient relativement étanches.

L'important transfert de compétences avec effet au 01/01/2012 dans le champ de l'action sociale pose là aussi un cadre d'intervention largement modifié des différentes politiques sociales. Parallèlement, la ville de Chalon-sur-Saône ainsi que certaines communes de l'agglomération ont conduit un gros travail de diagnostic de connaissance à travers l'analyse des besoins sociaux (ARS) effectué en 2010/2011. Plusieurs schémas précisant les orientations ont été également élaborés dans plusieurs politiques sectorielles (santé, personnes âgées, éducation...).

C'est dans ce contexte que le CUCS de l'agglomération chalonnaise doit faire l'objet d'une évaluation, qui doit permettre d'établir les modalités d'une future contractualisation entre partenaires.

Le Grand Chalon a souhaité profiter de ce temps obligatoire d'évaluation et de prise de recul pour élargir la réflexion aux différents champs sociaux, et ce sur l'ensemble de son territoire. L'objectif est d'aboutir à la définition d'un véritable projet de développement social de territoire (POST) qui prenne en compte tous les enjeux thématiques et territoriaux. Aussi, ils sont de réels croisements entre échelles territoriales (quartier, commune, agglomération), entre politiques sectorielles (santé, emploi...), et enfin entre type de politiques/dispositifs (droit commun et spécifiques).

Cette évaluation cofinancée par l'Etat doit permettre de répondre à l'objectif exclusif de l'Etat d'évaluation du dispositif spécifique qu'est le CUCS mais également être profitable à la collectivité à travers l'aide à l'élaboration du PDST.

Les enjeux ne sont donc pas de réaliser une étude supplémentaire mais de bénéficier à travers ces différentes missions d'une assistance à

maîtrise d'ouvrage dans la définition d'un POST co-élaboré avec les territoires, les partenaires institutionnels et les acteurs :

- Capitaliser et ordonner l'ensemble des réflexions et travaux déjà effectués ou en cours par politique sociale : analyse des besoins sociaux de la ville centre et d'autres communes du Grand Chalon, schéma d'organisation de la Petite Enfance, nouvelles orientations stratégiques en matière de politique Personnes âgées, de politique Jeunesse, de politique Handicap, projet éducatif, évaluation du CUCS, nouveaux projets sociaux des équipements de proximité, PLH, peuplement, projet de territoire du Grand Chalon.

- Approfondir la réflexion sur certaines politiques qui n'ont pas pour le moment fait l'objet d'une véritable programmation : la famille - au sens large et non uniquement Petite Enfance -, l'égalité des chances et la lutte contre les discriminations, la politique en direction de la jeunesse et notamment l'emploi, la participation des différents publics, la construction d'un outil d'observation sociale permanent.

- Croiser les différentes échelles territoriales de réflexion et d'intervention et les mettre en cohérence : le rapport et le besoin de proximité de l'usager, le besoin de moyens et d'expertises centralisés, les croisements institutionnels, etc.

- Imaginer une gouvernance politique et administrative efficace pour faire vivre le projet de développement social du territoire : Il s'agira de définir les modalités de gouvernance et d'association des acteurs en interne (élus, techniciens des communes et de l'agglomération) et en externe avec les partenaires associatifs et institutionnels : définition des outils et des instances, modalités de concertation et de contractualisation.

- Produire un document de référence lisible et mobilisateur : l'objet n'est pas de produire un document définitif mais d'engager une démarche actualisable qui permette, à travers ce PDST, d'adapter les objectifs et les réponses aux besoins très évolutifs dans le champ social.

Cette démarche d'élaboration du PDST sollicite l'ensemble des Directions de la collectivité dans une logique de décloisonnement et sans visée hiérarchique.

Les projets sociaux de territoire ont pour ambition d'aider différentes directions d'une même collectivité, en leur donnant les moyens de se qualifier notamment par la restauration de l'accès aux droits fondamentaux tels que le droit au logement, le droit à la santé, le droit à l'emploi, le droit à l'éducation et à la culture.

Cette démarche ne constitue pas une politique supplémentaire ou un dispositif spécifique mais s'inscrit dans la durée en visant à diffuser les principes et valeurs de solidarité, de mieux vivre ensemble et d'implication citoyenne.

En ce sens, elle est un outil d'aide à la décision permettant de (re)définir certains objectifs, prioriser les actions, spécifier leur prise en charge dans le cadre d'éventuels transferts de compétences complémentaires dans le champ social, de contractualisation avec les partenaires. Cet outil d'aide à la décision pourrait ainsi contribuer à définir les actions prioritaires d'une nouvelle mandature.

La démarche adoptée consiste en une appropriation progressive. Les projets sociaux de territoire requièrent quelques conditions pour mieux garantir leur réussite et leur pérennité. D'abord des principes qui doivent guider la définition des règles de travail auxquelles chaque participant, partenaire du projet, s'engagera : la construction d'un point de vue partagé de la situation du territoire, une commande clarifiée et coordonnée du côté des maîtres d'ouvrage d'autant que la co-construction d'un projet social de territoire oblige à une mixité des cultures et des responsabilités entre collectivités, institutions, opérateurs publics et privés, groupes d'habitants.

Il s'agit en fait d'une démarche progressive qui suppose de connaître la population et ses attentes, de reconnaître la population dans ses atouts pour qu'elle puisse s'associer à la démarche, d'évaluer les modes d'actions des uns et des autres sur le territoire de sorte à venir travailler sur des méthodes communes d'élaboration des décisions et des actions, à condition de reconnaître les points de blocage et de les traiter.

Cette démarche doit associer les acteurs du territoire. En effet, le projet de territoire est construit sur la base d'un échange avec l'ensemble des équipes du territoire. Il doit être présenté aux partenaires pour consolider les constats et envisager des actions communes.

C'est un processus collectif long mais durable afin de construire un réseau d'acteurs, une coopération stratégique, des choix opérationnels mieux ajustés aux besoins et à leurs évolutions.

L'opérationnalité du dispositif permet plus concrètement d'assurer le relais entre les politiques de droit commun et la façon dont elles s'appliquent face à la réalité du terrain qui demande une déclinaison adaptée de ces politiques.

Les projets sociaux de territoire ont pour objectif de rendre lisibles les caractéristiques des territoires et de leurs habitants et, face à elles, de donner un sens global aux actions mises en place :

1. Quelles sont les problématiques du territoire ?

2. Face à ces constats quels sont les objectifs (actuels et à venir) des territoires d'action sociale pour la période 2013/2018 ?

3. Comment les acteurs du territoire traduisent-ils en actions ces objectifs, en lien avec les partenaires du territoire ?

4. Quels indicateurs permettent de vérifier que ces objectifs sont atteints ou non?

Enfin, le PDST réalisera également un bilan des forces et des faiblesses du territoire sur la base du diagnostic et de la vision de la gouvernance locale qui serait réalisée par les élèves administrateurs.

Cet axe du PDST précisera la gouvernance à mettre en place à travers :

- une appréciation - au regard de la structuration territoriale actuelle et du niveau d'intégration de l'action sociale sur la Communauté d'Agglomération - des opportunités et des risques afférents (à court et moyen terme) à l'engagement d'un tel projet, notamment sous l'angle des relations communes membres - communauté d'agglomération ;

- une identification des conditions de réussite de ce dernier au regard des enjeux énoncés, notamment sous deux dimensions :

- le contexte institutionnel et législatif mouvant d'exercice des compétences sociales des différents échelons territoriaux (Etat, Région, Département),

- l'organisation et la gouvernance locale politique et administrative au niveau de l'agglomération et de la ville centre.

REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE URBAINE CREUSOT MONTCEAU

L'ensemble des points abordés par le rapport ne seront pas commentés ; seuls les éléments qui interpellent très précisément la Communauté urbaine le seront.

Seront ainsi traités principalement :

• Les compétences et l'intérêt communautaire.

• La situation financière : composition de la dette et restes à réaliser.

• Concernant la politique de la ville prise dans sa globalité, que vous avez analysée et contrôlée dans le cadre d'une demande nationale d'évaluation, celle-ci n'appelle pas de notre part de réponses techniques spécifiques mais simplement un commentaire sur vos conclusions générales.

1 - Les compétences et l'intérêt communautaire

1.1 Les garanties d'emprunts aux établissements hospitaliers

Sur les garanties d'emprunts aux hôpitaux, vous avez justement et parfaitement noté, que la Communauté urbaine n'a pas de compétence « sanitaire » lui permettant d'accorder des garanties d'emprunts aux différents hôpitaux du territoire comme elle l'a fait. Il convient d'abord de rappeler que dans cette affaire, c'est bien à la demande de l'Agence régionale d'hospitalisation (ARH) dans le cadre de la constitution du GCS que les hôpitaux ont sollicité une garantie d'emprunt auprès de la Communauté Urbaine (et des communes) alors même que le protocole qui donnait naissance à ce Groupement de coopération sanitaire (GCS) prévoyait explicitement l'engagement de l'Etat. En aucune façon cette décision ne ressort d'une initiative communautaire (ou communale d'ailleurs) mais bien d'une réponse faite aux instances de l'Etat en matière de santé, en l'occurrence de l'ARH.

Cette décision a néanmoins été prise par le Conseil de communauté au regard des enjeux essentiels que présentent les questions hospitalières et de santé sur notre territoire pour ces habitants. Face au désengagement de l'Etat, c'est donc une décision de défense des intérêts du territoire et de ses habitants qui a été prise. Ce sont bien des motifs d'intérêt général qui l'ont motivée.

Je précise par ailleurs qu'aucune de ces délibérations n'a fait l'objet de contestation des services de l'Etat dans le cadre du recours de légalité et que ces garanties n'ont jamais été formalisées.

1.2 L'enseignement supérieur

C'est bien aussi la volonté d'aménager un territoire performant et solidaire qui conduit la Communauté urbaine depuis maintenant plus de 20 ans, à accompagner et développer les structures d'enseignements supérieurs sur notre territoire. C'est un enjeu essentiel d'un point de vue social pour les jeunes de Bourgogne du Sud, mais aussi d'un point de vue économique tant l'ensemble du dispositif communautaire d'Enseignement Supérieur est proche de notre économie et de notre industrie. Nous continuerons dans ce sens-là d'apporter notre soutien en fonctionnement et en investissement, à chaque fois que l'Etat sera défaillant ou ce qui est majoritairement le cas, à chaque fois qu'il nous le demandera dans des démarches partenariales.

1.3 L'intérêt communautaire

La CRC pointe aussi le manque de précisions dans la définition de l'intérêt communautaire sur certaines compétences. C'est exact pour certaines d'entre elles. Nous notons néanmoins que jusqu'à présent, l'incertitude juridique de nos actes que vous évoquez n'a pas fait l'objet de concrétisation effective. Plusieurs raisons à cela : les décisions prises par exemple en matière sportive ou culturelle traduisent toujours les conclusions d'un dialogue et de projets partagés avec les communes dans le cadre de commissions ou en application de règlements d'intervention. De plus nous sommes très attachés à la transparence de ces décisions au travers de délibérations précises du Conseil de communauté accompagnées dans tous les cas de conventions détaillées entre les parties.

2 - Situation financière

2.1 La présentation budgétaire

La structure de la dette, telle qu'elle apparaît dans l'état annexé au budget 2010, reprend les documents tels qu'ils sont édités dans notre logiciel de gestion de la dette, et qui prennent comme clé de répartition, pour certains emprunts, les modalités de remboursement à la date choisie pour l'édition budgétaire.

La répartition ainsi proposée ne fait pas l'objet de retraitement par les services.

Une nouvelle annexe à joindre aux maquettes des instructions budgétaires a été créée, suite à la circulaire du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, qui accompagne la charte de bonne conduite intervenue le 07 décembre 2009. Elle sera bien sûr intégrée dans les prochaines éditions budgétaires, et dès le compte administratif 2010.

En tout état de cause, la Communauté urbaine Creusot-Montceau (CUCM) veillera, à l'avenir, à ce que les états annexés aux documents

budgétaires soient établis de façon à ce que la typologie des emprunts, telle qu'elle existe dans les établissements bancaires, soit strictement respectée.

2.2 Les emprunts structurés

S'agissant des emprunts structurés, ils font l'objet d'une veille active et constante en liaison avec les financeurs avec le souci de désensibiliser l'encours de la dette des emprunts de ce type.

Sur les deux emprunts contractés auprès de la Caisse d'Epargne :

Le prêt de 2 M€ contracté le 8 mars 2007, dont le montant de l'encours est de 1 701 910 € après le paiement de l'échéance 2011 a été renégocié.

Au titre de la première phase de 2 ans (échéance de mars 2008 et 2009) le remboursement est intervenu au taux fixe de 3,39 %. Ce taux a été maintenu pour l'échéance du 10 mars 2010. Toutefois, il est apparu opportun de refinancer cet emprunt, dont le remboursement s'effectuera à compter du 25 mars 2011 sur la base d'un taux fixe à 4,05 %.

Le prêt contracté en 2008 dont le capital restant dû au 25/06/2011 est de 7 319 908 €, sera remboursé pour les deux prochaines échéances au taux garanti de 3,45 % pour les 4 premières échéances.

A notre demande, l'établissement nous a présenté en début d'année plusieurs scénarios de réaménagement de cet emprunt, auxquels nous n'avons pas donné suite compte tenu des conditions proposées actuellement.

Une attention particulière est apportée à cet emprunt, avec pour objectif, une renégociation des conditions d'ici juin 2012 (fin de la phase à taux fixe).

S'agissant des emprunts Dexia :

Pour le contrat souscrit en 2006, dont l'encours est 6 508 684 €, l'échéance de juin 2011 qui s'inscrit dans la 2ème phase de remboursement sera réglée sur la base d'un taux fixe de 2,99 %, par application de la formule applicable à la phase structurée.

Son refinancement est actuellement à l'étude au vu des propositions obtenues de Dexia, qui s'orientent vers 2 stratégies :

- *un taux de 3,86 % en intégrant l'indemnité de renégociation dans le capital restant dû,*
- *la poursuite du produit actuel avec maintien du taux de 2,99 % et une réduction progressive du taux s'appliquant à l'écart entre les 2 CMS Euros.*

Une analyse est en cours pour permettre de prendre une décision sur ces propositions.

Le prêt souscrit pour un montant initial de 3,4 M€ en 2006 a fait l'objet d'un refinancement en 2010 qui a permis de régler l'échéance de décembre à un taux de 4,00 %.

L'étude pour la renégociation est également en cours, l'objectif immédiat a été de préserver le taux de l'échéance de décembre 2011 qui pourrait se situer au vu des propositions actuelles· aux environs de 4,30 %.

Il faut noter que l'intégralité des remboursements sur ces quatre produits depuis leur souscription s'est effectuée à des taux qui n'ont pas dépassé 4,05 %. Pour le montant des encours moyens structurés, libellés en euros, contractés auprès de Dexia, le taux de remboursement a été de 3,40 % en 2010.

2.3 Le budget annexe transports

L'imputation des charges relatives des prestations de transports est depuis décembre 2009 imputée au compte 611.

2.4 La prise en compte des restes à réaliser

L'inscription partielle des recettes s'inscrit dans une démarche identique à celle retenue pour l'inscription des dépenses.

En effet, le montant des dépenses pour des projets structurants d'importance est le plus souvent inscrit sur plusieurs exercices budgétaires.

Ainsi, les recettes notifiées sont inscrites proportionnellement du montant des dépenses inscrit annuellement.

Le montant des restes à réaliser en recettes est évalué sur les mêmes critères, ce qui semble correspondre davantage à la réalité de l'exécution budgétaire, puisque les subventions sont encaissées sur production et justification des mandats effectivement acquittés.

3 - Contribution à l'enquête nationale relative à la politique de la ville

3.1 Le GPRU

Les conclusions présentées par la CRC sont très positives quant à l'élaboration, la conduite et la réalisation de cet ambitieux programme de rénovation urbaine de 140 M€.

La Communauté urbaine partage globalement cette analyse. Une remarque s'impose néanmoins. La CRC à différentes reprises semble cautionner l'idée d'un programme « surdimensionné », voire conteste sa pertinence. Notre analyse est sensiblement différente.

Certes, nous n'avons pas les problèmes des grandes agglomérations, mais avec des niveaux de revenus souvent plus dégradés que dans celles-ci (9 612 € de revenu médian au Plessis, soit 47 % du revenu médian national), l'investissement fort sur ces sites au profit de leurs habitants est nécessaire, utile et légitime. Par ailleurs, il faut voir comme une « chance » le niveau

détendu du marché du logement, qui permet de démolir des logements techniquement obsolètes et de les remplacer par des logements de qualité. Ailleurs, dans les agglomérations aux marchés tendus, les logements sont tout aussi obsolètes techniquement mais on ne peut les démolir, n'ayant aucune marge de manœuvre en raison des difficultés de relogement. Ce qui limite l'ampleur de la rénovation urbaine par rapport aux besoins réels.

II est inexact de penser que le simple partenariat local aurait permis de faire la même chose ou presque. Avant le GPV..., l'effort était bien moindre. Plus encore le passage du GPV au Grand projet de renouvellement urbain (GPRU) a permis, sur le plan du logement, de faire beaucoup plus. Dans le GPV seules les démolitions étaient financées et contractualisées. L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) a permis de contractualiser les reconstructions mais aussi les réhabilitations et les résidentialisations. L'ANRU a vraiment été le facteur déclenchant que la Région Bourgogne a largement soutenu.

Nous partageons l'idée qu'il faut « concevoir des politiques adaptées à l'échelle des territoires et aux contextes locaux », mais pas pour revoir les ambitions à la baisse.

L'adaptation aux conditions locales et aux échelles de territoire se concrétise de fait dans la conception et la réalisation du projet. Les difficultés apparaissent quand cette adaptation se heurte à des critères nationaux construits à partir de références majoritaires en volume sur le territoire national mais non exhaustives dans la variété des situations à traiter sur ce même territoire national. La question des relogements est un bon exemple de ces difficultés.

Pour garantir la qualité des relogements, l'ANRU a imposé que 50 % d'entre eux soient effectués dans du neuf. Plus de 90 % des ménages relogés dans le cadre de notre programme se sont déclarés satisfaits de la qualité de leur relogement (enquête OPAC) répondant ainsi à l'objectif qualitatif de l'ANRU. Pour autant et majoritairement ce n'est pas le choix du neuf qu'ils ont fait alors même qu'il leur en était proposé. Ils ont très majoritairement choisi des logements réhabilités récemment plus grands que ceux qu'ils quittaient, proposés de plus à des coûts de loyers inférieurs, aux logements neufs plus petits. Cependant le critère des 50 % s'appliquant strictement, l'OPAC se voit contraint de « requalifier » une cinquantaine de PLUS CD en PLUS moins bien financés, ce qui le conduit à produire une cinquantaine de logements à des niveaux de loyers de 10 % supérieur à ce qui était initialement prévu.

3.2 L'action en faveur de la cohésion sociale

La Chambre recommande l'engagement d'une réflexion sur la répartition des compétences entre les communes et la Communauté urbaine, sur le contenu authentique d'un projet intercommunal et sur ses modalités de pilotage et d'évaluation.

La Communauté urbaine reconnaît une certaine confusion dans les CUCS. Sans doute un peu au niveau local, mais comme vous l'indiquez justement c'est aussi confus au niveau de l'Etat et de ses services, car celui-ci a bien du mal à définir sa propre stratégie et donc à mobiliser les moyens nécessaires comme il l'a fait pour la rénovation urbaine.

La Communauté urbaine précise par ailleurs que le manque d'ambitions stratégiques que la CRC évoque, n'a jamais·été relevé par les services de l'Etat durant toute l'élaboration et la conduite du projet auxquelles ils ont été étroitement associés.

Dans cette confusion, la prise en charge locale se heurte à deux difficultés : la répartition des compétences et la question de la géographie prioritaire.

La politique de la ville mobilise les compétences du champ social qui sont d'abord celles des communes (voire du Conseil général) et très peu celles de la Communauté urbaine. Les communes sont très attachées aujourd'hui à l'exercice de ces compétences qui nécessitent de la proximité. Il convient de noter de plus que la bonne échelle territoriale de ces enjeux de cohésion sociale est le bassin de vie, et en l'occurrence respectivement les deux bassins de vie du Creusot et de Montceau. La Communauté urbaine souhaite favoriser cette évolution et aide d'ailleurs depuis peu les deux bassins de vie à s'organiser sur quelques compétences « sociales » comme la petite enfance. C'est à cette échelle que peut se jouer une nouvelle répartition des compétences « politique de la ville » ou au moins un nouveau mode pour les exercer.

La question de la géographie prioritaire des quartiers est une autre difficulté. Nous y sommes opposés comme vous le rappelez. Nous plaidons pour une politique des publics défavorisés et non des quartiers qui de notre point de vue concoure à la « guettoïsation » de certains d'entre eux. A coup sûr un transfert total de compétence « politique de la ville » à la Communauté urbaine, exercée uniquement sur des quartiers prioritaires, accentuerait ce risque.

Aussi, nous avons privilégié un positionnement de coordination pour l'intervention communautaire qui s'applique à différents niveaux : définition des axes stratégiques sur tout notre territoire, coordination technique générale des contrats et complémentarité avec les politiques régionale (Projet Urbain de Cohésion Sociale) et départementale.

La Communauté urbaine et les communes ont considéré que ce dispositif était le plus efficient pour le territoire.

Cette question, comme celle de la définition de l'intérêt communautaire, (voir ci-dessus) interroge clairement les limites d'intervention entre la Communauté urbaine et ses communes et appelle sans

doute à la définition d'un nouveau pacte communautaire, dans le cadre d'une réflexion plus large alimentée par la mise en œuvre des réformes en cours.

La réforme de la taxe professionnelle qui modifie très sensiblement la dynamique fiscale de nos ressources pose à terme la question des équilibres financiers.

La réforme territoriale instaure des schémas de mutualisation entre la Communauté urbaine et les communes à partir de 2014, ce qui sera, à coup sûr, un autre volet de ce nouveau pacte entre la Communauté urbaine et ses communes.

REPONSE DU MAIRE DU CREUSOT

Je vous informe que je ne souhaite pas apporter de réponse à ce rapport.

REPONSE DU MAIRE DE MONTCEAU-LES-MINES

Je vous informe que je n'ai pas de remarques ou de réponse à formuler.

REPONSE DU MAIRE DE MIGENNES

Je vous informe que je n'ai pas de remarque particulière concernant les extraits que vous m'avez adressés.

REPONSE DU MAIRE DE BLOIS

Pour ce qui concerne la ville de Blois, le constat fait par la Cour des comptes n'appelle pas de remarques particulières de ma part.

REPONSE DU MAIRE DE VERNOUILLET

Ce rapport ne me conduit pas à apporter de réponse particulière.

Cependant, je souhaite souligner l'évolution de la Dotation de Solidarité Urbaine de notre commune depuis 2004 jusqu'en 2012, celle-ci est passée de 445 047 € à 1 242 198 €. Ce qui mérite attention, c'est que la Dotation de Solidarité Urbaine représentait, en 2004, 22,32 % de la Dotation Globale de Fonctionnement et qu'en 2012, elle représente 60,81 %. Même si la Dotation de Solidarité Urbaine est une composante de la Dotation Globale de Fonctionnement, elle reste une dotation spécifique soumise à des critères d'attribution. A ce titre, elle ne concerne qu'un nombre limité de collectivités, même si celles-ci comptent parmi les plus importantes en taille. Une évolution sensible des critères et conditions d'attribution, sans évolution parallèle de la situation économique et sociale de ces collectivités, risque de fragiliser gravement les ressources eu égard au poids relatif pris par la Dotation de Solidarité Urbaine dans les recettes de la collectivité.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'ASSOCIATION QUARTIERS PROXIMITE

Nous n'avons aucune réponse à apporter à ce rapport.

REPONSE DU MAIRE DE MONTBELIARD

Après une lecture attentive et minutieuse du projet, je vous informe ne pas apporter de réponse à ce dernier.

REPONSE DU MAIRE DU HAVRE

J'ai l'honneur de vous faire connaître que ce projet n'appelle pas de remarque particulière de ma part en ce qui concerne les mentions relatives à la ville du Havre.

REPONSE DE L'ANCIEN MAIRE DU HAVRE

J'ai l'honneur de vous faire savoir que ce projet n'appelle pas de réponse de ma part.

REPONSE DE LA PRESIDENTE DU GROUPEMENT D'INTERET PUBLIC DE ROUEN

En ce qui concerne particulièrement le contenu : « des groupements d'intérêt public sans plus-value réelle/des évolutions non encadrées » je vous fais part, ci- dessous, de mes observations :

Le GIP/GPV de ROUEN a été un outil au service du Projet de Renouvellement Urbain. Dans le souci de cohérence que vous signalez, la ville a effectivement intégré les missions au sein de ses services ainsi que les personnes des équipes de sorte que le savoir-faire de nos agents du GIP puisse être exploité et partagé avec les services œuvrant sur les quartiers prioritaires, confortant ainsi la présence des services publics de proximité.

C'est dans cette logique que les membres du GIP ont décidé, lors du conseil d'administration du 19 novembre 2010 et l'assemblée générale du même jour, un arrêt progressif de ses missions et sa durée fixée au 31 mars 2014.

REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION CLICHY-SOUS-BOIS-MONTFERMEIL

Sur l'esprit général du document, nous partageons un certain nombre de critiques formulées à l'égard de la politique de la ville, mais nous souhaitons insister sur l'importance de cette politique pour les quartiers concernés et sur son apport concret en termes de financements, qui restent malgré tout insuffisants au regard des besoins, et sur l'intérêt de son approche transversale, partenariale et territorialisée. L'essentiel des problématiques en matière de politiques publiques sur ces quartiers ne relève pas tant des insuffisances de la politique de la ville que des carences relevées sur les politiques de droit commun.

Compte tenu de ces carences du droit commun, nous ne pouvons que nous inquiéter, comme le souligne très bien votre rapport, de la dégradation de la situation dans les quartiers.

Sur les parties concernant plus particulièrement le territoire de Clichy-sous-Bois/Montfermeil, nous souhaitons apporter les éclairages suivants :

- Des régions et des départements inégalement impliqués

Le rapport précise que « les régions et les départements interviennent dans les projets de rénovation urbaine et dans les contrats urbains de cohésion sociale pour financer les actions qui relèvent de leurs compétences respectives (…) mais l'État ne les a pas systématiquement invités dans la négociation contractuelle, contrairement à la période précédente ».

Concernant le projet de rénovation urbaine (PRU) de Montfermeil, il est inexact de dire que les régions et départements n'ont pas été associés dans la mesure où ils sont conviés à l'ensemble des comités techniques organisés par la direction de projet, au même titre que les autres cofinanceurs. Sans compter les autres réunions de suivi ou de bilan comme les revues de projets, les réunions relatives aux projets d'avenants, etc.

Concernant le Contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) de Montfermeil, les partenaires (dont les collectivités territoriales) ont été conviés aux réunions préparatoires à l'élaboration du CUCS 2007-2009.

Le conseil général, le conseil régional ou encore la caisse d'allocations familiales (CAF) ne se sont pas déplacés à ces réunions.

Enfin, il est nécessaire de préciser qu'à notre connaissance il n'y a pas ou très peu de communes de la Seine-Saint-Denis qui ont signé avec des cofinanceurs autres que l'Etat. À ce titre, l'État se doit de jouer un rôle moteur dans l'incitation de l'ensemble des collectivités territoriales concernées à la cosignature d'un CUCS. Sur ce point, il aurait été opportun

que la chambre m'indique les villes qui auraient eu comme signataires le département et la région.

- Des retards plus ou moins marqués localement

Il paraît indispensable d'insister sur la particularité du projet de rénovation urbaine de Clichy-sous-Bois/Montfermeil, qui comprend la démolition d'environ 1 000 logements sous statut de copropriétés privées, à mettre en regard des 600 logements sociaux démolis. Outre l'ampleur du projet de démolition (1 600 logements au total) et de reconstruction (2 300 logements) qui implique naturellement des délais très importants de procédure et de mise en œuvre opérationnelle, qui peuvent à tout moment déraper et s'allonger, cette particularité de la démolition de logements en copropriété engendre ses propres difficultés à tenir des délais : temps long de la maîtrise foncière préalable des immeubles à démolir, avec les délais des procédures d'expropriation, difficultés pour l'aménageur se portant acquéreur des logements à assurer le relogement avant démolition des immeubles, alors qu'il n'a pas de patrimoine neuf à proposer et qu'il doit compter sur la mobilisation des bailleurs sociaux du territoire.

En matière de délais de procédure, il est également important de souligner que l'évolution du droit en matière de mise en concurrence des concessions d'aménagement, qui est intervenue en 2005, a retardé de 6 à 12 mois la signature par les villes des traités de concession.

Outre ces problèmes de délais de mise en œuvre et de procédures, qui ont généré des surcoûts, la multiplication des avenants à la convention du 17 décembre 2004 a par ailleurs été rendue nécessaire par l'impossibilité pour l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) de financer l'ensemble du programme opérationnel dès 2004 et par l'arrivée progressive à maturité de certaines opérations prévues dans le projet initial mais qui n'étaient pas totalement arrêtées en termes de montage opérationnel et de coût au moment de la signature de la convention.

Par ailleurs, la spécificité du PRU de Clichy/Montfermeil, constitué de copropriétés dégradées, est un des facteurs de ces retards de par la nécessaire maîtrise foncière qui est un des préalables incontournables à la mise en œuvre opérationnelle du projet.

Cette difficulté avait été très rapidement identifiée et nous n'avons eu de cesse depuis la signature de la convention ANRU d'alerter les pouvoirs publics sur la nécessité de renforcer les effectifs du tribunal de grande instance (TGI) de Bobigny pour traiter les nombreux dossiers d'expropriation générés par ce PRU. L'arrivée d'un deuxième juge a été tardive, créant un retard opérationnel conséquent pour notre PRU.

Pour autant, l'état d'avancement du projet sur notre territoire est visible par tous.

Quelques exemples illustrant la variété des situations

Le rythme des relogements n'a pas été à la hauteur du planning initial, ce qui a été effectivement facteur de retard opérationnel. Ce rythme est directement lié aux faibles disponibilités des logements sociaux sur le site, à l'absence de solidarité des autres territoires et à une mobilisation du contingent préfectoral rendue difficile par le faible taux de rotation dans le patrimoine où l'Etat est réservataire mais également par l'impact du dispositif droit au logement opposable (DALO).

Enfin, nombre de familles issues des copropriétés dégradées, soit pour des motifs de revenus, soit sociaux n'étaient pas éligibles au logement social. Un lourd travail a été fait en leur direction afin d'assurer dans de bonnes conditions leurs relogements auprès des bailleurs sociaux.

4 - une prise en compte différenciée des questions de transports

Si effectivement les projets de PRU sont accompagnés de projets d'investissements en termes de transports, la situation particulière de Clichy-sous-Bois/Montfermeil mérite d'être soulignée.

Le préambule de la convention ANRU de 2004 inscrit Le Tramway T4 comme un élément incontournable de la pérennité des investissements et de la réussite du projet.

Le STIF a rendu une décision favorable sur ce dossier et l'État le financera à hauteur de 50 %. Or des oppositions locales ont retardé ce projet malgré toutes les conséquences négatives qu'il en résulte.

Enfin, la gare du Grand Paris Express se situera en cœur de quartier, son positionnement est aujourd'hui arrêté.

Un développement disparate de la gestion urbaine de proximité

Le rapport précise que « la gestion urbaine de proximité, signée le 8 janvier 2009, tardive et mal coordonnée, ne repose ni sur un diagnostic suffisamment précis ni sur une mobilisation identique de tous les bailleurs. La complexité du pilotage n'est pas étrangère à ce retard ».

Nous souhaitons préciser qu'il y a bien eu un diagnostic initial de la situation en matière de gestion urbaine de proximité, réalisé par le cabinet HTC, et que cette photographie initiale, qui a été l'objet d'évolutions permanentes s'agissant de problématiques de gestion quotidienne, est actualisée de manière mensuelle par la réalisation de « diagnostics en marchant » sur l'ensemble des immeubles situés sur le périmètre du PRU.

La complexité du pilotage en matière de gestion urbaine de proximité (GUP) est inévitable dans la mesure où ce domaine implique un grand nombre de partenaires et de sujets divers (propreté des espaces, gestion des équipements, tranquillité publique, animation du quartier, vie collective…).

Le choix d'une maîtrise d'ouvrage opérationnelle prise en charge par les communes et non par la communauté d'agglomération, par le biais de

deux traités de concession d'aménagement, peut être considéré comme une réussite au regard de la bonne adaptation que ce choix a permis compte tenu des décalages opérationnels existants entre les deux communes (la maîtrise des copropriétés était déjà très avancée sur Montfermeil au moment de la signature de la convention ANRU, et à peine commencée sur Clichy-sous-Bois). Ce choix du niveau communal pour le pilotage opérationnel des acquisitions et des travaux n'a pas empêché un pilotage plus global et plus transversal du PRU, notamment en matière de GUP, par la communauté d'agglomération de Clichy-sous-Bois/Montfermeil (CACM), à laquelle est adossée la direction de projet.

La direction de projet adossée à la CACM s'appuie naturellement sur les DGA chargés du PRU dans les villes, également DGA de la CACM, et qui pilotent les concessions d'aménagement pour les villes. Par ailleurs, la chargée de mission GUP de la direction de projet mobilise des coordinations à l'échelle des villes, compte tenu de l'importance des compétences qu'elles exercent en matière de gestion des espaces publics, de tranquillité publique et d'animation des quartiers.

Depuis la mise en place de la GUP, on voit une nette amélioration sur le terrain avec par exemple une diminution des stationnements, des épaves, des déchets sur la voie publique, des gros encombrants, etc.

REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION CLICHY-MONTFERMEIL, SENATEUR DE SEINE-SAINT-DENIS

Je partage largement les observations qui ont été faites dans ce projet de rapport public sur cette thématique.

Si je me réjouis globalement du résultat positif de cette opération de Rénovation urbaine sur une partie de la ville de Clichy-sous-Bois, je suis obligé de noter que les reconstructions ont été faites sur site ou à proximité, alors que l'esprit de la loi invitait d'une part à créer plus de pluralité d'offres de logement et d'autre part à initier une solidarité sur un territoire plus large.

De surcroît comme nous l'avions indiqué dans notre dossier de candidature, le quartier dit du Bas-Clichy, faisant intégralement partie du Grand Ensemble, n'a bénéficié d'aucune mesure, ni de rénovation, ni de réhabilitation, ni de résidentialisation.

La requalification d'une partie de la ville et la dégradation d'une autre entraînent un déséquilibre extrêmement grave dans la cohésion de cette commune difficile.

Enfin, je considère que l'attention portée par l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine, aux équipements et aux espaces publics, n'a pas été suffisante et qu'il faut que nous soyons tous persuadés qu'il s'agit moins d'une rénovation urbaine que d'une rénovation de logements.

REPONSE DU MAIRE DE CLICHY-SOUS-BOIS

Sur l'esprit général du document, nous partageons un certain nombre de critiques formulées à l'égard de la politique de la ville, mais nous souhaitons insister sur l'importance de cette politique pour les quartiers concernés et sur son apport concret en termes de financements, qui restent malgré tout insuffisants au regard des besoins, et sur l'intérêt de son approche transversale, partenariale et territorialisée. L'essentiel des problématiques en matière de politiques publiques sur ces quartiers ne relève pas tant des insuffisances de la politique de la ville que des carences relevées sur les politiques de droit commun.

Compte tenu de ces carences du droit commun, nous ne pouvons que nous inquiéter, comme le souligne très bien votre rapport, de la dégradation de la situation dans les quartiers.

Sur les parties concernant plus particulièrement le territoire de Clichy-sous-Bois/Montfermeil, nous souhaitons apporter les éclairages suivants :

Le rapport précise dans sa partie « Des régions et des départements inégalement impliqués » que « Les régions et les départements interviennent dans les projets de rénovation urbaine et dans les contrats urbains de cohésion sociale pour financer les actions qui relèvent de leurs compétences respectives (…) mais l'Etat ne les a pas systématiquement invités dans la négociation contractuelle, contrairement à la période précédente ».

Concernant le projet de rénovation urbaine (PRU) de Clichy-sous-Bois/Montfermeil, il est inexact de dire que les régions et départements n'ont pas été associés dans la mesure où ils sont conviés à l'ensemble des comités techniques organisés par la Direction de Projet, au même titre que les autres cofinanceurs. Sans compter les autres réunions de suivi ou de bilan comme les revues de projets, les réunions relatives aux projets d'avenants, etc…

Concernant le contrat urbain de cohésion sociale (CUCS), les partenaires (dont les collectivités territoriales) ont également été conviés aux réunions préparatoires à l'élaboration du CUCS 2007-2009.

L'Etat se doit effectivement de jouer un rôle moteur pour inciter l'ensemble des collectivités territoriales concernées à la cosignature d'un CUCS.

S'agissant Des retards plus ou moins marqués localement, il parait indispensable d'insister sur la particularité du projet de rénovation urbaine de Clichy-sous-Bois/Montfermeil, qui comprend la démolition d'environ 1 000 logements sous statut de copropriétés privées, à mettre en regard des 600 logements sociaux démolis. Outre l'ampleur du projet de démolition (1 600 logements au total) et de reconstruction (2 300 logements) qui

implique naturellement des délais très importants de procédure et de mise en œuvre opérationnelle, qui peuvent à tout moment déraper et s'allonger, cette particularité de la démolition de logements en copropriété engendre ses propres difficultés à tenir des délais : temps long de la maîtrise foncière préalable des immeubles à démolir, avec les délais des procédures d'expropriation, difficultés pour l'aménageur se portant acquéreur des logements à assurer le relogement avant démolition des immeubles, alors qu'il n'a pas de patrimoine neuf à proposer et qu'il doit compter sur la mobilisation des bailleurs sociaux du territoire.

En matière de délais de procédure, il est également important de souligner que l'évolution du droit en matière de mise en concurrence des concessions d'aménagement, qui est intervenue en 2005, a retardé de 6 à 12 mois la signature par les villes des traités de concession.

Outre ces problèmes de délais de mise en œuvre et de procédures, qui ont généré des surcoûts, la multiplication des avenants à la convention du 17 décembre 2004 a, par ailleurs, été rendue nécessaire par l'impossibilité pour l'ANRU de financer l'ensemble du programme opérationnel dès 2004 et par l'arrivée progressive à maturité de certaines opérations prévues dans le projet initial mais qui n'étaient pas totalement arrêtées en termes de montage opérationnel et de coût au moment de la signature de la convention.

Par ailleurs, la spécificité du PRU de Clichy/Montfermeil, constitué de copropriétés dégradées, est un des facteurs de ces retards de par la nécessaire maîtrise foncière qui est un des préalables incontournables à la mise en œuvre opérationnelle du projet.

Cette difficulté avait été très rapidement identifiée et nous avons eu de cesse depuis la signature de la convention ANRU d'alerter les pouvoirs publics sur la nécessité de renforcer les effectifs du tribunal de grande instance (TGI) de Bobigny pour traiter les nombreux dossiers d'expropriation générés par ce PRU. L'arrivée d'un deuxième juge a été tardive, créant un retard opérationnel conséquent pour notre PRU.

Pour autant, l'état d'avancement du projet sur notre territoire est visible par tous.

S'agissant de la partie « Quelques exemples illustrant la variété des situations » :

Le rythme des relogements n'a pas été à la hauteur du planning initial, ce qui a été effectivement facteur de retard opérationnel. Ce rythme est directement lié aux faibles disponibilités des logements sociaux sur le site, à l'absence de solidarité des autres territoires et par une mobilisation du contingent préfectoral rendue difficile par le faible taux de rotation dans le patrimoine où l'Etat est réservataire mais également par l'impact du dispositif DALO.

Enfin, nombres de familles issues des copropriétés dégradées, soit pour des motifs de revenus, soit sociaux n'étaient pas éligibles au logement social. Un lourd travail a été fait en leur direction afin d'assurer dans de bonnes conditions leurs relogements auprès des bailleurs sociaux.

S'agissant de la prise en compte différenciée des questions de transports :

Si effectivement les projets de PRU sont accompagnés de projets d'investissements en termes de transports, la situation particulière de Clichy-sous-Bois/Montfermeil mérite d'être soulignée.

Le préambule de la convention ANRU de 2004 inscrit Le Tramway T4 comme un élément incontournable de la pérennité des investissements et de la réussite du projet.

Le STIF a rendu une décision favorable sur ce dossier et l'Etat le financera à hauteur de 50 %. Or, des oppositions locales ont retardé ce projet malgré toutes les conséquences négatives qu'il en résulte.

Enfin, la gare du Grand Paris Express se situera en cœur de quartier, son positionnement est aujourd'hui arrêté.

S'agissant de du développement disparate de la gestion urbaine de proximité :

Nous souhaitons préciser qu'il y a eu un diagnostic initial de la situation en matière de gestion urbaine de proximité, réalisé par le cabinet HTC, et que cette photographie initiale, qui a été l'objet d'évolutions permanentes s'agissant de problématiques de gestion quotidienne, est actualisée de manière mensuelle par la réalisation de « diagnostics en marchant » sur l'ensemble des immeubles situés sur le périmètre du PRU.

La complexité du pilotage en matière de GUP est inévitable dans la mesure où ce domaine implique un grand nombre de partenaires et de sujets divers (propreté des espaces, gestion des équipements, tranquillité publique, animation du quartier, vie collective…).

Le choix d'une maîtrise d'ouvrage opérationnelle prise en charge par les communes et non par la communauté d'agglomération, par le biais de deux traités de concession d'aménagement, peut être considéré comme une réussite au regard de la bonne adaptation que ce choix a permis compte tenu des décalages opérationnels existants entre les deux communes (la maîtrise des copropriétés était déjà très avancée sur Montfermeil au moment de la signature de la convention ANRU, et à peine commencée sur Clichy-sous-Bois). Ce choix du niveau communal pour le pilotage opérationnel des acquisitions et des travaux n'a pas empêché un pilotage plus global et plus transversal du PRU, notamment en matière de GUP, par la CACM, à laquelle est adossée la direction de projet.

La direction de projet adossée à la CACM s'appuie naturellement sur les DGA chargés du PRU dans les villes, également DGA de la CACM, et qui pilotent les concessions d'aménagement pour les Villes. Par ailleurs, la chargée de mission GUP de la direction de projet mobilise des coordinations à l'échelle des villes, compte tenu de l'importance des compétences qu'elles exercent en matière de gestion des espaces publics, de tranquillité publique et d'animation des quartiers.

Depuis la mise en place de la GUP, nous constatons une nette amélioration sur le terrain avec par exemple une diminution des stationnements, des épaves, des déchets sur la voie publique, des gros encombrants, etc.

Espérant que ces éléments complémentaires vous permettront de mieux appréhender les problématiques du territoire de la Communauté d'Agglomération Clichy/Montfermeil, et qu'ils donneront lieu à des amendements à votre projet de rapport public.

REPONSE DU MAIRE DE MONTFERMEIL

INTRODUCTION

La question principale ayant trait à l'efficacité des politiques publiques dans les quartiers relevant de la politique de la ville ne consiste pas à savoir si le droit commun s'exerce ou pas avec l'aide des crédits spécifiques dits « politique de la ville ». En effet, peut-on faire l'hypothèse que les politiques dites de droit commun ne sont en fait, pour l'action publique, que le plus petit dénominateur nécessaire et suffisant dans le cadre d'une situation moyenne considérée à l'échelle nationale ?

Or les quartiers, objet de votre contrôle, s'écartent fortement et sur très nombreux critères des moyennes prises en compte. De surcroît, ces écarts ne portent que sur des aspects quantitatifs, là où une réflexion plus qualitative s'impose pour en mieux cerner les véritables raisons et donc les remèdes.

Aussi les politiques de droit commun peuvent-elles être totalement inopérantes, voire même contre-productives. Il échoit alors aux fonds « politique de la ville » de porter remède à la situation rencontrée. C'est en vain, malgré les dévouements locaux et les moyens croissants mis.

C'est donc une réinterpellation du droit commun qui est nécessaire pour le réorienter sur les véritables enjeux de ces quartiers. Il sera toujours temps alors de compléter les actions avec des crédits « politique de la Ville ». De là viendra la véritable efficience.

CHAPITRE I : UNE DECENNIE DE REFORMES MAIS D'INEGALITES PERSISTANTES ENTRE LES QUARTIERS

Le rapport précise qu'« Le dernier rapport public de la Cour consacré.....les inégalités demeurent toujours à un niveau élevé ».

Il eût été pertinent, avant de titrer que, malgré une décennie de réformes, les irrégularités étaient toujours persistantes voire s'aggravaient, de bien vouloir considérer le rôle que les quartiers en politique de la Ville jouent vis-à-vis des phénomènes migratoires.

Passer sous silence les 200 000 nouvelles personnes qui, chaque année, viennent durablement s'installer en France ; passer sous silence que seules 5 % de ces personnes viennent au titre du travail ; passer sous silence que ces populations sont de moins en moins francophones ; passer sous silence que les aires culturelles et civilisationnelles, dont sont issues ces personnes, sont de plus en plus éloignées de la culture et de la civilisation d'accueil, toutes ces omissions empêchent de mettre en évidence les réels enjeux et défis auxquels l'ensemble des pouvoirs publics a à faire face.

N'ayant pu déterminer l'exacte nature et mesure de ces enjeux et défis, les politiques publiques se sont acharnées, en vain, à traiter des conséquences sans qu'il soit à aucun moment possible de s'attacher à remonter aux causes tant quantitatives que qualitatives.

Les décalages, voire décrochages de ces quartiers en matière sociale, économique et urbaine ont été pris pour les causes de leurs difficultés. Ces réalités, par ailleurs incontestables, doivent bien évidemment appeler des politiques spécifiques de rattrapage, à condition de les resituer dans une problématique plus large qui tente de remonter aux causes. Or ces dernières sont avant tout d'ordre culturel.

Quelles exigences avons-nous, vis-à-vis de la maîtrise de la langue française, de la connaissance de notre histoire, du respect de notre patrimoine culturel et spirituel ?

Quel modèle éducatif est-il plus particulièrement privilégié vis-à-vis d'un grand nombre d'autres modèles éducatifs, qui, pour avoir toute leur pertinence dans le pays d'origine, ne peuvent néanmoins en l'état être transposés en France?

Quelle vigilance avons-nous sur les questions ayant trait au rapport hommes-femmes, aux questions de laïcité et de liberté de conscience ? Pour ne prendre que quelques exemples : le « droit à la différence », qui a été systématiquement prôné ces 30 dernières années, a été le concept intellectuel le plus ravageur pour ces quartiers. Nos politiques publiques en ont perdu toute efficacité.

Il ne s'agit pas d'attendre de la simplification des procédures une illusoire amélioration de l'efficience de nos politiques publiques. De vraies et inédites questions politiques se posent.

Concernant le choix prioritaire de la rénovation du cadre de vie, le rapport aurait pu préciser en introduction pourquoi l'Etat a fait ce choix. La dégradation des conditions d'habitat, le surendettement des familles et la sur-occupation des logements généraient de tels troubles et une telle perte de fierté et de dignité que cela constituait un très sérieux obstacle à la réussite des différentes politiques sociales menées. Le renouvellement urbain ne règle pas tout mais constitue néanmoins un préalable indispensable.

Le rapport précise également que « la notion de mixité sociale, de plus en plus utilisée dans les politiques de logement, a été élaborée en réaction à la concentration de populations défavorisées dans des quartiers d'habitat social ».

S'il est vrai que la notion de mixité sociale est de plus en plus invoquée dans les politiques de logement, il n'y a toutefois aucun outil

juridique qui la permette, qui l'encadre, et encore moins ne la sécurise vis-à-vis de l'accusation de discrimination.

La seule discrimination sans risque juridique est celle de l'argent.

S'agissant du programme de rénovation urbaine qualifié comme un effort financier sans précédent en faveur des quartiers en difficulté, le rapport précise que « ces chiffres montrent l'ampleur des défis que l'agence nouvellement créée par la loi devait relever sur une durée assez brève au cours de laquelle elle a dû s'organiser ».

Il n'y a pas de conclusion sur le fait de savoir si ces défis ont été relevés. Or les évaluations démontrent qu'ils l'ont été, tout au moins sur le plan urbain et il aurait été intéressant de le mentionner. D'autres politiques plus qualitatives et exigeantes doivent prendre le relais.

Le rapport précise que des inégalités demeurent et que « de nombreuses réformes sont intervenues depuis dix ans quasiment chaque année, mais faute d'une mobilisation coordonnée en amont de l'ensemble des politiques publiques, la réduction des écarts entre les quartiers prioritaires et les villes environnantes (…) n'a pas eu lieu ».

Il aurait été intéressant de préciser ce que l'on entend par « manque de mobilisation coordonnée ». Il serait nécessaire d'approfondir la démarche contractuelle dans une démarche de responsabilisation des acteurs locaux et d'activation des dépenses de la politique de la ville dès lors que les réelles nature et mesure des enjeux et défis auront été prises.

À l'échelon ministériel, la politique de la ville relève de plusieurs ministères. Aussi faudrait-il qu'en amont, les différents ministères concernés se coordonnent et que le Premier ministre donne une ligne directrice exigeant des ministères de définir les orientations spécifiques aux enjeux localement rencontrés et de réserver de facto des fonds de droit commun avant de parler de fonds dérogatoires, que sont les fonds de la politique de la ville.

Le rapport précise également que, dans les zones urbaines sensibles (ZUS), « les progrès ne sont pas uniformes et que les inégalités persistent entre des villes bénéficiant pourtant de moyens identiques ainsi qu'à l'intérieur de ces villes ».

Nous partageons également ce constat quant aux résultats non uniformes d'une ville à l'autre et même à l'intérieur de nos villes. Il n'y a pas lieu de s'en étonner tant qu'une analyse plus fine de la situation n'aura pas été faite. Quelle est la sensibilité de ces villes aux phénomènes migratoires ? Y a-t-il une ou plusieurs communautés d'accueil ? Se concentre-t-elle exclusivement dans un type de quartier ou d'habitat ? Y a-t-il un parcours résidentiel possible au sein de la commune ? Y a-t-il un « turn-over » plus ou

moins grand de populations, et lesquelles ? Où s'exile la « réussite », où accueille-t-on la « nouvelle misère » ? L'enclavement géographique va-t-il de pair avec un enclavement culturel ? Y a-t-il des logiques de diaspora à l'œuvre ?

La question des « moyens identiques » ne peut être un paramètre d'analyse.

S'agissant de l'évolution des zones urbaines sensibles depuis 2003, le rapport précise qu'en zone urbaine sensible, « en termes de réussite scolaire, les écarts à la moyenne ont tendance à augmenter dans les filières générales ».

Nous en revenons ici à la question de la ghettoïsation des populations immigrées sur un même territoire. En effet, il y a un vrai décalage culturel entre les divers modes d'éducation des enfants selon les communautés représentées dans les quartiers prioritaires. Ces modes d'éducation n'ont pas toujours d'équivalent en France.

Certains parents ont ainsi tendance à se reposer sur la collectivité pour assumer une part de l'éducation de leurs enfants. Or la structure sociale du pays d'origine n'est pas transposable en France, et encore moins au sein d'un quartier sensible. Il s'avère ainsi très souvent que l'enfant, lorsqu'il n'est pas à la maison ou à l'école, n'est de fait pris en charge par aucun adulte. L'égalité des chances n'est pas possible si, dès le départ, les principes éducatifs ne sont pas les mêmes entre les enfants.

Il s'avère donc indispensable de responsabiliser les parents dans l'éducation de leurs enfants.

Tous les parents devraient ainsi maîtriser a minima le français, ce qui leur permettrait de mieux suivre la scolarité de leurs enfants et de mieux décoder les rouages du système éducatif français.

De surcroît, certaines communautés vivent en totale autarcie linguistique, associative, culturelle et économique, minimisant au maximum les contacts avec la société française, fragilisant d'autant le parcours scolaire et l'insertion sociale et professionnelle de ses jeunes.

CHAPITRE III : UN EFORT SANS PRECEDENT DE RENOVATION URBAINE ENCORE MAL ARTICULE AVEC LE VOLET SOCIAL DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

En introduction, il aurait été intéressant de préciser que, si l'effort sans précédent de rénovation urbaine semble encore mal articulé avec le volet social de la politique de la ville, c'est en partie parce qu'il y a deux temporalités différentes, deux réalités soumises à des aléas très divers et totalement déconnectées de facto.

Les carences en termes d'analyse des enjeux et défis, indiqués précédemment, et la faible efficience des politiques publiques d'accompagnement social qui s'ensuit, rendent d'autant plus visible et inquiétant l'écart entre un environnement urbain refait à neuf et des comportements individuels et collectifs qui en compromettent sérieusement la pérennité.

Le rapport parle de « conception trop exclusivement urbaine et insuffisamment sociale des projets ».

Il s'agit de deux choses différentes. Il ne fallait surtout pas diluer dans le temps l'action publique dans le cadre du renouvellement urbain. Les politiques sociales, elles, dépendent et sont influencées par des décisions qui ne relèvent plus du local mais du national et sont sur d'autres échelles de temps.

À la même page, le rapport évoque un point B dont le titre est « un état d'avancement du PNRU qui ne peut être établi avec certitude ».

À la seule évocation du titre (puisque nous n'avons pas l'extrait afférent) nous pouvons dire que cette affirmation est erronée dans la mesure où toutes les communes ont l'obligation, chaque année, d'établir une revue de projet faisant clairement apparaître l'avancement opérationnel des différentes opérations.

Le rapport mentionne un objectif de mixité difficile à réaliser dans les délais du programme national de rénovation urbaine et parle également de « phénomènes contrariant la progression vers davantage de mixité sociale, soient à l'œuvre tels l'absence de politique de peuplement à l'échelle de l'agglomération, le manque de promotion privée ou de logements financés à l'aide d'un prêt locatif social, qui auraient permis d'ouvrir davantage les quartiers aux classes moyennes (…).

« Selon les maires, la mixité sociale résultant de la rénovation urbaine est encore trop limitée, même si les efforts constatés semblent positifs ».

Comme évoqué précédemment, un flou juridique insécurise la notion de mixité sociale, les moyens licites pour y parvenir n'étant pas clairement définis.

La Cour a bien raison d'appeler de ses vœux une objectivation des critères du concept de mixité sociale qui, bien souvent, n'est qu'un euphémisme qui revêt, selon les situations, les interlocuteurs et les auditoires, des sens très différents à chaque fois.

Il ne peut en être différemment tant la situation de ces quartiers est spécifique à chacun. La notion de mixité dans les Ardennes a davantage de chance de recouvrer des réalités socioéconomiques alors qu'en Seine Saint-Denis, il peut davantage s'agir de réalités socioculturelles. Les études faites

par l'INSEE et l'observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) convergent pour indiquer qu'en Île-de-France, recensement après recensement, les territoires se spécialisent à partir de l'un et l'autre critères.

Certains territoires en politique de la ville sont l'objet de véritables bascules démographiques et culturelles.

Le rapport évoque une diversification limitée de l'offre précise qu'« à Montfermeil, une dynamique du logement privé est observée ».

Considérant le déficit d'image de la ville, préjudiciable à la poursuite de l'objectif de mixité sociale, qui est un objectif s'appliquant également à l'ensemble du territoire, et de lutte contre la ghettoïsation, la municipalité a décidé de mettre en œuvre une action de promotion de la ville de Montfermeil à destination des salariés des entreprises situées notamment sur les pôles d'activité proches de Montfermeil.

Pour atteindre ces objectifs, la ville a développé une action de promotion du logement social en lien avec les habitants et en partenariat avec les bailleurs, la direction de projet, la maison de l'habitat, mais surtout en étroite collaboration avec les partenaires et habitants potentiels éligibles au 1 % patronal.

Cette action est menée sur le patrimoine de la résidence des Bosquets mais également sur le patrimoine de la ville en général dans le cadre des constructions neuves - zones d'aménagement concerté (ZAC) notamment.

Le rapport relève des opérations de communication qui prennent le pas sur la concertation et cite Montfermeil.

Il convient de resituer la situation dans le contexte de l'époque. La résidence des Bosquets, construite en 1965, comptait 1 500 logements en copropriété. Cette copropriété était endettée (environ 10 millions d'euros), en faillite et sous administration judiciaire.

Ces dix dernières années (1994-2004), tous les travaux d'urgence ou de sécurisation (étanchéité, consolidation des façades, réparation des ascenseurs, chaudières gaz en lieu et place du charbon, externalisation des locaux-poubelles en raison des incendies récurrents…) ont été financés sur fonds publics, la copropriété étant dans l'impossibilité d'y faire face.

Par ailleurs, un grand nombre de familles qui y ont trouvé refuge, soit en qualité de locataires (souvent de « propriétaires, marchands de sommeil ») ou de propriétaires (hélas, souvent très endettés auprès de la copropriété) l'ont été en raison de leur inéligibilité au logement social du fait principalement de leur insolvabilité (ressources déclarées), de leur situation

au regard du séjour (absence de titres) ou de leur régime matrimonial (polygamie).

La seule solution consistait, par voie amiable et de déclaration d'utilité publique, à racheter la totalité du patrimoine encore aux mains des propriétaires occupants ou des propriétaires bailleurs.

Imaginer une concertation dans de telles conditions n'aurait fait que prolonger l'imbroglio dans lequel se trouvait cette copropriété depuis le début. Il fallait, à cet endroit, trancher le nœud gordien.

C'est la décision qui a été retenue par les pouvoirs publics : sortir d'un coup du régime de la copropriété, dédommager les propriétaires bailleurs, resolvabiliser les propriétaires occupants, par effacement de la dette et calcul d'un loyer proportionné aux ressources.

Au-delà de ce principe d'intervention, de la définition du plan guide et des principes architecturaux, l'ensemble des questions ayant trait aux logements et à leur environnement (résidentialisation, parkings, aires de jeux…) a très étroitement associé toute la population.

Quant à l'adhésion des populations, si le projet a pu contrarier chez certains, quelques mauvaises, voire très mauvaises habitudes, c'est bien d'un soulagement général dont il s'agit, au regard désormais d'une qualité de vie incontestable, d'une fierté et d'une dignité enfin retrouvées.

Pour autant, dès la contractualisation de la convention partenariale Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et l'assurance de la réservation des financements de ce projet d'envergure, Montfermeil a respecté les obligations réglementaires imposées par l'ANRU, à savoir une consultation publique.

Une fois la phase des expropriations réalisées, la ville a su impliquer les habitants et garantir leur participation effective pour la bonne compréhension, voire l'adhésion des habitants à ce projet et son appropriation.

En effet, au titre du Projet de rénovation urbaine (PRU) sur le secteur du Grand Ensemble de Clichy/Montfermeil, la ville a cherché à travailler avec les habitants sur les manières de faire la ville en les responsabilisant au travers de la mise en œuvre d'une démarche de gestion urbaine de proximité (GUP).

Ainsi, plusieurs initiatives et outils d'informations ont été mis en place :

- La mise en place de balades urbaines intercommunales,

- La mise en place de réunions d'information auprès des équipes éducatives et des enfants des écoles maternelles et élémentaires,

- La mise en place de réunions de référents ascenseurs,

- La réalisation d'un chantier éducatif,

- La mise en place d'actions avec les écoliers et collégiens (réalisation de maquettes du secteur sur les métiers, engins, étapes et dangers d'un chantier ou encore sur les acteurs de terrain),

- La création d'une maison de l'habitat proposant des ateliers et informations pratiques, notamment sur l'éco-entretien et le bricolage, les droits et devoirs des locataires, les charges…,

- La création de la Maîtrise d'œuvre urbaine sociale (MOUS), médiation collective qui effectue des missions de relais d'information auprès des habitants concernant le projet de rénovation urbaine, de mise en place d'actions liées à l'amélioration du cadre de vie et au bien vivre ensemble et de médiation, afin de prévenir ou résoudre les conflits sur le terrain,

- La mise en place de réunions d'accueil avec les nouveaux locataires, et réunions avec des référents d'immeuble ou locataires,

- L'association des habitants au choix du nom des résidences,

- Différentes actions-type : atelier bloggeur, semaine de la propreté, forum de l'habitat, édition du journal de la résidence des Bosquets, etc.

En conclusion, il ne s'agit pas seulement de travailler sur la qualité architecturale du bâti, mais de changer les manières de faire la ville en remettant les habitants au cœur du développement. Dans cet esprit, la responsabilité des habitants est forte.

Elle va de pair avec des droits qui doivent être garantis (droit à l'information et à la consultation) mais aussi et surtout avec des devoirs.

C'est toute la question de l'appropriation du nouveau cadre de vie par les habitants et la bonne gestion du patrimoine par les bailleurs en lien avec les partenaires qui est en jeu et que Montfermeil s'attache à mettre en œuvre.

CHAPITRE IV : UNE FAIBLE MOBILISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES DANS LES QUARTIERS

Le rapport précise que « les moyens spécifiques (…) sont censés exercer un effet de levier, démultiplicateur, entraînant les cofinancements de droit commun des autres ministères ou des collectivités territoriales ».

Il faut souligner qu'il n'existe pas actuellement de définition définitive et partagée de ce qu'est le droit commun en politique de la ville. Le droit commun est entendu comme ce qui ne relève d'aucune contractualisation particulière

Pour l'Etat, il s'agit des politiques sectorielles menées par les ministères. Pour les collectivités, toutes leurs politiques sont a priori de l'ordre du droit commun, mais certaines mettent en œuvre des politiques spécifiques et concentrées sur des territoires prioritaires.

Les effets leviers sont à rechercher en premier lieu dans la réinterrogation de la mise en œuvre des politiques dites de droit commun dont les effets pourront alors être confortés, consolidés par les crédits spécifiques « politique de la ville ».

Le rapport précise que « la dotation de solidarité urbaine apporte également des financements spécifiques aux collectivités territoriales situées en zones urbaines, pour faire face aux difficultés économiques et sociales auxquelles elles sont confrontées ».

Comme cela a déjà été indiqué à la chambre régionale des comptes, la loi n° 91-429 du 13 mai 1991 a institué une dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et un fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement.

L'article L. 2334-15 du code général des collectivités territoriales précise « 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 ». Les articles L. 2324-16 à L. 2324-18-4 du code général des collectivités territoriales ne précisent pas non plus d'affectation particulière des crédits de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-SC).

L'article L. 2531-12 du code général des collectivités territoriales précise « le fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France contribue à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines d'Île-de-France supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes ». Les articles L. 2531-13 à L 2531-16 du code général des collectivités

territoriales ne précisent pas non plus d'affectation des crédits du fonds de solidarité entre les communes de la région d'Île-de-France (FSRIF).

Pour la DSU-CS et le FSRIF, les critères d'éligibilité sont le potentiel financier, le revenu par habitant, la proportion de logements sociaux et de bénéficiaires des aides au logement de l'ensemble du territoire de la commune. Pour la répartition des crédits, c'est l'effort fiscal des ménages de l'ensemble du territoire qui est retenu.

Pour la DSU-CS, la proportion de population en zones urbaines sensibles (ZUS) et zones franches urbaines (ZFU) intervient dans la majoration du montant de l'enveloppe. Pour autant, l'éligibilité repose bien sur des critères qui concernent l'ensemble de la population et, à ce titre, il n'est pas envisageable d'exclure du bénéfice de ces financements certains quartiers de la commune ne bénéficiant pas prioritairement des actions de la politique de la ville.

Concernant ces divers dispositifs de péréquation, la ville de Montfermeil se soumet, conformément aux textes en vigueur, à la présentation annuelle de l'usage qui est fait de ces fonds.

La ville de Montfermeil fait observer que le maintien voire même l'arrivée, sur son territoire, de classes moyennes est un objectif qui, en termes d'équilibres socioéconomique et socioculturel, semble être bien moins coûteux que tous les dispositifs de rattrapage en vigueur dont il est à noter qu'un doute croissant se fait jour, quant à leur efficacité.

Enfin et de manière générale, s'agissant d'extraits, le rapport évoque un certain nombre de chapitres ou paragraphes dont les titres sont pour certains très engagés sans pour autant que des précisions supplémentaires soient indiquées, permettant ainsi une meilleure compréhension.

À titre d'exemple, dans un chapitre 4 concernant la faible mobilisation des politiques publiques dans les quartiers, les paragraphes relatifs à « une affectation inadaptée », « le risque de substitution des crédits spécifiques aux crédits de droit commun », « une ressource nécessaire à la politique de la ville », « une dotation liée à la politique de la ville ».

Le Maire de Montfermeil regrette, qu'au regard d'une pratique de 25 ans de la politique de ville et d'un engagement sans faille, au bénéfice des quartiers les plus prioritaires de l'intercommunalité et de sa ville, il ne puisse apporter, sur ces points précis et importants, l'éclairage tiré de son expérience.

REPONSE DU MAIRE DE CHENNEVIERES-SUR-MARNE

La ville de Chennevières abrite sur son territoire un vaste quartier d'habitat social, le Bois l'Abbé. Il s'agit d'un quartier intercommunal avec Champigny-sur-Marne (16 000 habitants au total dont 5 200 à Chennevières), mais dont la morphologie diffère assez fortement. Sa construction a été très concentrée dans le temps, il a été en effet entièrement construit entre 1968 et 1974.

En peu de temps, Chennevières s'est dotée d'un nouveau quartier de 1 800 logements et des équipements nécessaires à l'accueil de la population concernée. Des copropriétés se sont ensuite construites dans le même secteur (Les Hauts de Chennevières, Les Bordes,...), ceci représentant 30 % de logements sociaux.

En 2012, la ville comprend un taux de logements sociaux de 24,5 % (soit 1 928 logements). Le parc social canavérois est presque contenu entièrement dans le quartier du Bois l'Abbé.

Il regroupe à Chennevières un habitat principalement collectif, de faible hauteur et de gabarit réduit (R+4),éloigné du centre-ville, classé en Zone Urbaine Sensible et bénéficiant d'une procédure dérogatoire (Zone Franche Urbaine).

Trois bailleurs sociaux sont présents dans ce quartier : Immobilière 3F, très majoritaire avec 1 478 1ogements, Coopération et Famille (186 1ogements) et Paris-Habitat (129 1ogements). Des travaux de réhabilitation des logements ont été menés dans les années 1990.

La ville de Chennevières a accordé de nombreuses et régulières garanties d'emprunt permettant la réalisation des programmes de logement du quartier :

- Lors de la construction de programmes du quartier :

• Groupe Immobilier 3F : années 1960 à 1975,

• Paris-Habitat : année 2000 pour la construction du programme pavillonnaire et l'acquisition du terrain d'assiette.

- Lors des réhabilitations successives :

• Groupe Immobilier 3F : années 1994 à 1999,

• Paris Habitat : années 1994 à 1997.

Le montant de la dette garanti par la commune pour les logements sociaux du Bois l'Abbé s'est élevé à plus de 25 millions d'euros.

Au 1er janvier 2012, l'encours garanti s'élevait à 5,2 millions d'euros.

La ville poursuit cet effort : le 13 juin dernier, le conseil municipal a accordé la garantie communale pour un emprunt de 1 175 000 euros, destiné à financer des travaux d'amélioration des bâtiments.

Pour autant, le contingent de réservation de logements au profit de la commune est très inférieur aux dispositions des articles L. 441-1 et R. 441-5 du code de la construction et de l'habitation qui dispose que les communes peuvent obtenir, en contrepartie d'un apport de terrain, d'un financement ou d'une garantie financière, un droit de réservation pouvant représenter jusqu'à 20 % de chaque programme.

Or dans le quartier du Bois l'Abbé, la ville ne dispose, globalement, que d'un contingent de 206 logements soit 10,6 % du parc de logements sociaux.

La ville a mis en place une gestion urbaine de proximité qui permet l'amélioration de la vie quotidienne des habitants du quartier à travers la mise en œuvre d'une gestion de proximité de bonne qualité, tant au niveau de l'entretien des bâtiments et des espaces publics que de la remise à niveau des services résidentiels.

En 2011, 10 visites déambulatoires avec les 3 bailleurs ont été effectuées pour la mise en place d'une veille technique : 6 avec Immobilière 3F, 2 avec Coopération et Famille et 2 avec Paris Habitat.

Depuis le début des années 1990, la ville de Chennevières a engagé une démarche dynamique dans le quartier du Bois l'Abbé. En 1990, elle signe une convention de développement social des quartiers.

• Un renforcement des actions en faveur notamment de la jeunesse, à travers plusieurs équipements installés au cœur du quartier :

Un ensemble administratif et social comprenant plusieurs équipements municipaux de quartier destinés à améliorer le cadre de vie des habitants a été construit par la ville dans cette période (1990-1993), pour un montant de 3 786 305 F TTC, financé en partie par une aide financière de l'Etat et de la région.

- Une mairie-annexe,

- Un centre social municipal,

- Une halte-garderie avec une capacité d'accueil de 20 enfants.

Plusieurs nouveaux services ont été installés dans des locaux loués par un bailleur social :

- Un relais santé (1995) ;

- La police municipale installée à partir de 1990 et composée d'un commandant de police, d'un brigadier et de 15 gardiens remplacée ensuite

par une maison pour l'emploi après le déménagement de la police municipale au Fort en 1999 ;

- Le club Noé, structure jeunesse créée en 2003.

Une association, l'Arche de Noé, dissoute aujourd'hui, qui œuvrait dans le domaine social à destination de tous publics était subventionnée par la ville, de même que des locaux municipaux sont mis à disposition d'une association d'anciens.

Pour mémoire, les dépenses directes (investissement + fonctionnement) des structures existantes aujourd'hui, telles qu'elles apparaissent au compte administratif 2011 sont les suivantes :

- Centre social municipal : 177 588 €,

-Halte-garderie la Coccinelle : 297 885€ Crèche Familiale : 602 387 €,

- Relais santé : 107 682,18 €,

- Service Municipal de la jeunesse : 320 947 €,

- Maison pour l'Emploi : 104 427 €,;

- Police municipale : 962 931 €.

Dans le cadre du développement du secteur Petite Enfance, un lieu d'accueil parents enfants (L.A.P.E) a ouvert ses portes le 21 mars 2011. Ce lieu convivial accueille les futurs parents ou les parents accompagnés de leur(s) enfant(s) âgé(s) de 0 à 3 ans de manière anonyme et gratuite. Sa mission principale : améliorer la relation enfants-parents, faciliter la fonction parentale à partir d'une écoute et d'échanges autour de liens familiaux et sociaux. L'accueil est assuré par des professionnelles de la santé et de la petite enfance à raison de deux lundis par mois sur une durée de 2 h 30. Dix-neuf séances organisées depuis l'ouverture de la structure ont concerné 49 familles.

La ville porte aussi un effort important sur les 5 écoles maternelles du quartier: elle met à disposition des écoles une ATSEM par classe au lieu d'une ATSEM par école. Ces 13 postes supplémentaires représentant un coût annuel pour la ville de 400 000 €.

• Une action en faveur du développement économique :

En 1997, la ZFU de Champigny/Chennevières est créée, dans le cadre d'un objectif national de redynamisation des quartiers en difficulté. Il s'agissait de renforcer l'attractivité du territoire en favorisant le développement économique et l'emploi. Le dispositif étant renouvelé en 2003 et 2006, et prorogé jusqu'en 2014.

En l'absence de locaux disponibles dans le périmètre de la zone franche, ce sont des logements d'un bailleur social qui ont été mis à

disposition des entreprises désireuses de s'installer en zone franche: majoritairement des studettes en pieds d'immeubles, quelques F2 et pavillons. Depuis 1997, 30 logements ont été affectés à un usage économique dont 23 studettes et 7 pavillons. Aujourd'hui, compte tenu du nombre de départs de sociétés, l'occupation réelle est de 10 transformations d'usage.

La caractéristique des locaux, non adaptés à un usage d'activité a été rapidement un frein au développement économique sur ce quartier, le périmètre de la ZFU à Chennevières ayant vite atteint des limites et l'extension de la ZFU pour intégrer des secteurs plus favorables, sollicitée en 2004 n'a pas été possible.

Pour faire face à l'absence de l'offre immobilière et pour favoriser l'accompagnement au développement des entreprises, la ville a initié la réalisation d'un hôtel d'entreprises. Sa construction par la communauté d'agglomération a permis la création de 1 600 m² de locaux d'activités en rez-de-chaussée et de bureaux ouverts en 2011. Vingt-deux entreprises sont actuellement installées.

Dans le cadre de l'ANRU, la ville de Champigny a bénéficié de 47 millions € de financement pour désenclaver le quartier du Bois l'Abbé, réhabiliter les logements, aménager les espaces extérieurs et rénover les équipements publics. Chennevières a bénéficié uniquement de 140 000 € pour financer fin 2011 la restructuration du bureau de Poste rue Rabelais. Ce bureau de poste est installé dans des locaux de la ville, le projet de construction d'un nouveau bureau de poste n'ayant pu être financé dans le cadre de l'ANRU.

• Une action en faveur de la prévention de la délinquance :

Au-delà de la création de la police municipale, la ville intervient activement en matière de prévention de la délinquance.

En 2002, elle a créé le Conseil Local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance (CLSPD), dont la composition a été modifiée en 2011.

La commune a fait conduire, en 2010, un diagnostic local de sécurité, préalable à la mise en place d'un conseil local de sécurité et prévention de la délinquance. Ce diagnostic a été réalisé dans le but d'apporter une réponse adaptée et concertée aux difficultés liées à la délinquance et identifiées sur le territoire, et permettant la prévention des incivilités.

Sur cette base, a été élaborée la stratégie territoriale de sécurité et de prévention, signée le 23 mai 2011, qui constitue désormais le cadre contractuel autour duquel la commune et ses partenaires déroulent sur la période 2011-2014 un plan d'actions dans les 3 champs qui structurent la politique locale en matière de sécurité et de prévention :

• Prévention - éducation – citoyenneté,

• Dissuasion et prévention situationnelle,

• Sanction réparation et aide aux victimes.

Si on constate une légère décroissance de la délinquance générale en 2011, les habitants du quartier souffrent de l'occupation permanente de certains halls d'immeubles liée au trafic de stupéfiants, entraînant un fort sentiment d'insécurité.

En 2007, la ville signe le CUCS, le territoire du Bois l'Abbé ayant été repéré dans son ensemble, comme présentant un risque d'exclusion. Ce dispositif succède aux contrats de ville (2000-2006) qui n'avaient pas concerné la commune.

Ce quartier d'habitat social intercommunal avec la commune de Champigny-sur-Marne, regroupe sur les deux communes environ 16 000 habitants (1/3 à Chennevières). Il n'a pas fait l'objet d'un traitement uniforme de la part de l'Etat : Le quartier est classé comme quartier prioritaire de catégorie 1 à Champigny, alors qu'il est classé en quartier prioritaire de catégorie 2 à Chennevières, au regard de critères statistiques liés aux revenus et au chômage.

Réponse 1 : La cour relève une évaluation des résultats de la politique de la ville qui se heurte à la faiblesse des indicateurs produits par la collectivité dans le suivi de son contrat urbain de cohésion sociale

La mise en œuvre du CUCS est intervenue réellement début 2008, du fait de la signature du contrat en fin d'année 2007. Les changements de municipalité en 2008 et en 2009 n'ont pas permis la pérennité des actions entreprises sur cette période.

Jusqu'en 2010, la commune de Chennevières-sur-Marne ne disposait pas d'indicateurs de résultats formalisés. Elle s'appuyait néanmoins sur les bilans et les rapports d'activité des différents services et structures concernés par la politique de la ville ayant contractualisé avec la CAF, la Région, le Département l'ARS,...

En effet, du fait de l'implantation de structures telles que le centre social municipal, la maison pour l'emploi ou le relais santé au sein du quartier prioritaire, leurs activités et leurs actions touchent globalement toute la population canavéroise mais s'adressent en premier lieu à la population de ce quartier.

Des fiches « Actions » accompagnées de budgets prévisionnels sont renseignées par tous les services portant des actions dans le cadre du CUCS et centralisées au service politique de la ville. Ces fiches décrivent les objectifs, les moyens mis en œuvre, le calendrier, mais aussi les méthodes d'évaluation mises en place et les indicateurs prévus pour l'action.

Pour chaque projet, une grille d'évaluation est établie permettant, avec des indicateurs quantitatifs et qualitatifs précis, de mesurer l'impact du projet.

En matière de diagnostic, la ville assure un suivi du quartier du Bois l'Abbé avec la mise en place d'un diagnostic partagé (ou diagnostic social territorial) élaboré par le centre social municipal implanté au cœur du quartier.

Ce diagnostic détermine les orientations et le projet social de la structure, amenant à la mise en œuvre des différentes actions.

La connaissance des problématiques, des ressources et potentialités du territoire permet un ajustement des projets pour le quartier, afin de répondre au mieux aux besoins de la population.

Réponse 2 : La cour constate que les réunions du comité de pilotage ne sont ni fréquentes ni régulières, le comité de pilotage ne s'est réuni qu'une fois en mars 2009.

Une structure de pilotage au plan communal a été mise en place : un comité de pilotage composé d'élus et de fonctionnaires se réunit régulièrement depuis 2010 à la fois pour définir les actions et effectuer un suivi de leur mise en œuvre : 2 réunions en 2010, 2 réunions en 2011, 1 pour le 1er semestre 2012.

De même, des groupes de travail thématique se sont constitués. Le partenariat avec les services de l'Etat s'est renforcé avec la nomination en juillet 2009 de la déléguée du préfet et la mise en place d'un partenariat plus étroit.

Réponse 3 : La cour relève que la commune ne dispose pas de tous les éléments permettant un suivi financier précis de l'ensemble de ses interventions en matière de politique de la ville

L'évaluation du CUCS de première génération (2007 /2009) a été réalisée à la fin de l'année 2009.

Depuis 2010, le conseil municipal délibère sur le programme d'actions annuel mis en place dans le cadre du CUCS, valide les actions, les budgets et les demandes de subventions sollicitées. Ainsi, à titre d'exemple 13 actions ont été menées en 2011 pour un montant total de 170 007,20 €.

Un bilan annuel des actions réalisées dans le cadre du CUCS est présenté au conseil municipal. Ainsi, le bilan 2009 et 2010 a été présenté au conseil municipal du 23 septembre 2009, le bilan 2011 sera présenté lors de la séance du 25 juin 2012.

Réponse 4 : La Cour relève qu'à Chennevières la DSU demeure plus faible en 2009 en raison du potentiel financier de la commune

Les montants perçus depuis 2008 sont stables :

2006	*247 057 €*
2007	*320 922 €*
2008-2009-2010-2011-2012	*372 605 €*

La commune de Chennevières-sur-Marne établit depuis 2006 des rapports de présentation d'utilisation de la DSU, à partir des rapports d'activité des services.

Les actions ont porté principalement sur des activités menées en faveur des enfants et des jeunes qui fréquentent les différents services municipaux (Centre Social Municipal, Service Municipal de la Jeunesse, Maison Pour l'Emploi, Relais Santé, Service scolaire).

La DSU finance les actions spécifiques menées au titre de la politique de la ville ainsi que le fonctionnement courant de la collectivité.

Du fait de l'implantation des structures telles que le Centre Social Municipal, la Maison Pour l'Emploi ou le Relais Santé en sein du quartier prioritaire, leurs activités et actions touchent en premier lieu la population de ce quartier, et entrent de fait dans le cadre de la Politique de la Ville. A titre d'exemple, le Relais Santé de Chennevières-sur-Marne a mené une action de prévention sur la toxicomanie et la réduction des risques liés à l'usage de drogues au Centre social, et met également en place des séances de vaccination pour toute la population canavéroise tout au long de l'année.

Le rapport de présentation d'utilisation de la DSU pour l'année 2009 présente un montant des actions à hauteur de 584 242,16 €. Le rapport de présentation pour l'année 2010 présente un montant des actions à hauteur de 648 192,97 €.

La commune confirme en effet que le niveau de la DSU versée à Chennevières est inférieur à celui constaté pour les communes de la même strate. Elle s'élève en 2009 à 21 € par habitant, alors qu'on relève par exemple 26 € par habitant pour une commune comparable du département.

De même, le niveau de la Dotation Globale de Fonctionnement octroyé à la ville de Chennevières en 2009 s'élève à 174 € par habitant, montant inférieur de 26 à 30 % à la moyenne de la strate. On relève à titre d'exemple des montants de 218 € par habitant ou 398 € par habitant pour des communes comparables du département. La ville est pénalisée par un mode de calcul du complément de garantie datant des années 80 et qui n'a pas été réactualisé pour tenir compte de la situation réelle des communes.

La ville ne perçoit pas le FSRIF alors que des villes en dessous du SRU perçoivent entre 500 K€ et 600 K€.

Il faut aussi rappeler que l'État a imposé à la commune de rentrer dans une communauté d'agglomération. La taxe professionnelle représentait

41 % des recettes des taxes. La ville touche depuis 2001 une attribution de compensation constante depuis 12 ans et sans être inflatée.

De plus, la ville a perdu son levier de recettes.

En conclusion, la politique de la ville avait pour objectif de maîtriser et réduire les inégalités avec les quartiers voisins. On constate que la population n'est pas stabilisée. Les nouveaux arrivants accroissent le pourcentage des communautés, renforce le déséquilibre et le nombre de familles encore plus nombreuses qu'il faut aider.

Les familles arrivantes bénéficient de taille de logement plus adaptés à leur famille, alors que des habitants résidents depuis longue date attendent toujours des propositions de logements adaptés à la croissance de leur famille. Des familles attendent près de dix ans.

Inversement, des personnes seules sont dans des quatre ou cinq pièces et malgré les demandes, n'arrivent pas à obtenir des logements adaptés à leurs moyens. Co-utilisation, locataire en titre mais non résident sont aussi des cas existants.

L'effort social de la ville a été et est très important. Malheureusement, les compensations de l'État restent insuffisantes et basées sur des ratios et critères d'attribution, dépassés.

L'effort social de fonctionnement depuis des années pénalise fortement les investissements.

La situation de la ville a évolué dans la gestion et le suivi des crédits alloués dans le cadre du CUCS entre la période d'analyse et aujourd'hui. La ville se munit d'outils modernes, qui deviennent progressivement des outils d'analyse rétrospective et prospective de pilotage.

Néanmoins, le rapport 2011 de l'observatoire National des ZUS fait à nouveau état de la dégradation des quartiers concernés par la politique de la ville, que ce soit sur l'emploi, l'éducation ou la santé. Dans un contexte budgétaire contraint, le maintien des crédits alloués à leur niveau antérieur est très insuffisant pour contribuer à l'amélioration de la situation économique des habitants de ces quartiers.

Sans révision forte des crédits alloués, la ville se verra dans l'obligation de réduire sa participation en fonctionnement, investissement et cautionnement.

REPONSE DE L'ANCIEN MAIRE DE CHENNEVIERES-SUR-MARNE

L'extrait du projet de rapport public thématique intitulé « La politique de la ville » n'apporte aucune observation ni réponse de ma part.

REPONSE DU MAIRE D'EVRY

J'ai lu avec une très grande attention les conclusions du travail de la Cour, en particulier concernant la ville d'Evry et l'exemple de l'avenant au contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) du quartier des Pyramides.

Je tiens bien évidemment à répondre sur la question précise de l'avenant au contrat urbain de cohésion sociale (CUCS), mais je tiens auparavant à faire ici état de notre expérience communale en matière de politique de la ville.

La politique de la ville est depuis de nombreuses années une composante importante de l'action de la ville et de ses partenaires en direction des habitants.

Sur le territoire d'Evry, sont concernés par le CUCS, les quartiers prioritaires suivants : Pyramides, Parc aux Lièvres, Bois sauvage, Champtier du Coq, Aunettes, Epinettes, Passages ; deux de ces quartiers bénéficient de conventions de rénovation urbaine : les Pyramides et le Bois Sauvage. La ville d'Evry souhaite en faire bénéficier à terme un troisième : Le parc aux lièvres. Au total, plus de 80 % des habitants de la ville sont concernés par un zonage prioritaire (ZUS, ZFU, ZEP, CUCS, PRU,...).

Même si l'extrait du rapport de la Cour ne porte pas, pour Evry, sur les questions de rénovation urbaine, il importe de souligner à quel point l'intervention de l'ANRU, pour une ville comme la nôtre, est essentielle pour mener à bien des projets d'envergure, associant l'ensemble des financeurs mobilisables et bénéficiant directement aux habitants de ces quartiers.

Il paraît, néanmoins, important de relever que la rénovation urbaine, qui vise à intervenir sur le cadre de vie, ne permet pas suffisamment d'agir sur les aspects de mixité sociale et singulièrement de peuplement. En effet, les quartiers en politique de la ville ont trop souvent été considérés dans notre pays comme des variables d'ajustement de la politique du logement social. Evry compte plus de 45 % de logements sociaux, auxquels il convient d'ajouter une forte proportion de chambres en foyers et de logements relevant de l'accession sociale à la propriété. Il en résulte, pour notre population, des indicateurs sociaux durablement préoccupants. Refusant de devenir une ville « pauvre », Evry entend néanmoins rester une ville populaire et attractive. Ce qui implique de pouvoir travailler activement, avec l'État et les bailleurs, sur des politiques fortement coordonnées en matière d'attributions de logements.

A cet égard, si des expériences ont pu être menées, en particulier dans les quartiers en rénovation urbaine, leurs résultats demeurent insuffisants, tant les contraintes pesant sur le logement social sont fortes et les solidarités territoriales aléatoires.

Evry plaide, dans ces quartiers, pour une plus grande imbrication des processus d'attribution avec l'Etat et les bailleurs sociaux.

En ce qui concerne plus particulièrement les dispositifs de la politique de la ville, Evry s'est félicitée de la mise en œuvre d'un avenant expérimental au CUCS des Pyramides, pour au moins deux raisons :

- tout d'abord, cet avenant est venu redonner un cadre d'intervention plus cohérent, alors que la conclusion du CUCS remontait à l'année 2007 et que des informations contradictoires avaient été énoncées quant à son remplacement par un autre dispositif ou sa prorogation ; comme cela est souvent exprimé par les acteurs, la politique de la ville a besoin, pour produire ses effets, d'un cadre pérenne, stable et lisible pour tous les acteurs, publics et privés, institutionnels et associatifs ; la démarche d'élaboration de l'avenant a elle-même permis de remobiliser un certain nombre d'acteurs autour du préfet délégué à l'égalité des chances qui en pilotait l'élaboration ;

- en deuxième lieu, la démarche de l'avenant expérimental a aussi permis de redéfinir le cadre de pilotage et d'animation de la politique de la ville sur le territoire ; à Evry, cela s'est accompagné d'une réflexion plus approfondie quant à l'exercice par la communauté d'agglomération de ses compétences en la matière ; cela s'est également traduit par la redéfinition d'un mode de pilotage des actions et de l'avenant dans le sens d'une meilleure coordination ;

- enfin, cette démarche doit permettre ce que nous appelons de nos vœux, c'est-à-dire une meilleure articulation entre PRU et CUCS, entre problématiques urbaines et humaines ; cela est au cœur de nos priorités et doit encore être renforcé avec cette expérimentation.

Sur le fond, l'extrait du rapport produit par la Cour des comptes pointe plus particulièrement la question des moyens affectés à l'avenant expérimental, qu'il s'agisse de ceux des services de l'Etat ou de ceux de la ville.

Certes, on peut regretter que ceux-ci soient insuffisamment précis ou inscrits dans la durée.

Il convient, néanmoins, de relever, comme l'indique la Cour dans son rapport, que c'est la première fois qu'une telle approche a été menée aussi finement, là où trop souvent les dispositifs précédents se contentaient de déclarations d'intention ou de pétitions de principe. Chacun des partenaires impliqués a été appelé à un effort de transparence et d'implication que l'on peut qualifier d'innovant.

On doit ajouter que, dès la conclusion de l'avenant des moyens, financiers correspondant aux actions fléchées ont pu être attribués à la ville, donnant immédiatement corps et réalité aux engagements des partenaires. Cela a, par exemple, été le cas pour ce qui concerne les actions relatives à la cartographie de la délinquance, la régie de quartier,...

La Cour exprime la crainte que les moyens d'intervention mis en évidence par la ville dans l'avenant ne diminuent à terme, dès lors que leur pérennité n'est pas inscrite dans l'avenant s'agissant d'Evry. La Cour doit se voir rassurée par la constance et le renforcement continu de nos interventions en la matière : l'état des lieux dressé sur chacune des thématiques en apporte la démonstration : renforcement des moyens de la police municipale et déploiement de la vidéo-protection, soutien constant aux associations qui œuvrent en direction des habitants (Evry est ainsi la seule ville de la communauté d'agglomération Evry Centre Essonne à apporter en la matière des financements complémentaires à ceux de l'Etat, de la CAF, du département et de la région en direction de ces associations), renforcement de la présence des services publics sur le quartier avec la création d'un espace de services publics (Pimm's, RAM, Pôle développement économique) et le développement des moyens de la maison de quartier présente sur le secteur, ... Nombreuses sont les illustrations de cette action continue et soutenue de la ville sur ces questions depuis 10 ans, au bénéfice d'un quartier qui compte 15 000 habitants et dont la situation socioéconomique demeure l'objet de la plus grande attention.

Pour les années à venir, la ville d'Evry entend renforcer ses efforts, financiers, humains et budgétaires. L'avenant expérimental illustre d'ailleurs cette volonté, au travers des actions nouvelles portées par la ville. Comme le souligne la Cour dans son rapport, c'est, par exemple, le cas en matière d'insertion sociale et professionnelle, où les acteurs locaux - ville et agglomération - aux côtés de leurs partenaires, ont tenu à saisir cette occasion de l'avenant expérimental pour développer de nouvelles pistes en la matière, comme par exemple la mise en place d'un Institut du coaching. Cela est d'autant plus indispensable que, comme le souligne l'extrait du rapport de la Cour, la ville compte plusieurs quartiers prioritaires dont la population pâtit d'un taux de chômage élevé. C'est une des raisons pour lesquelles la volonté de la ville s'est depuis plusieurs années manifestée d'une part, dans un travail partenarial approfondi avec l'Etat et Pôle Emploi, notamment, d'autre part, au travers de la mise en œuvre d'actions innovantes de mise en relation des publics avec les employeurs potentiels : Forum emploi, Salon jobs d'été et jobs d'étudiants, ... On peut également souligner que notre territoire se caractérise par des résultats très positifs en ce qui concerne la mise en œuvre de la clause d'insertion dans les opérations de rénovation urbaine.

Une plus grande efficience de nos actions ne sera possible que dans un cadre partenarial lui-même pérenne, la ville ne pouvant en l'occurrence assumer seule la charge des actions répertoriées. De ce point de vue, des craintes existent, tant pour la ville que pour les associations, de voir globalement les moyens alloués à la politique de la ville par l'État diminuer.

Enfin, il est, je crois, important de pointer dans cette réponse la question - récurrente et difficile - de l'évaluation des actions. Lors de la

présentation de l'avenant expérimental en conseil municipal le 15 décembre 2011, plusieurs élus ont exprimé leurs réserves quant à la série d'indicateurs énoncés pour permettre à terme l'évaluation de l'avenant et de ses actions. Certes, l'évaluation est indispensable et doit être définie dans ses objectifs et modalités en amont de la mise en œuvre des dispositifs. Pour autant, la crainte existe que cette évaluation ne soit à terme tronquée. Evry plaide pour un dispositif rigoureux, qualitatif et quantitatif, et se félicite de la création de l'observatoire de l'expérimentation. A cet égard, la participation des habitants au processus de pilotage, de suivi et d'évaluation est sans doute une donnée essentielle, encore trop insuffisamment prise en compte dans les divers dispositifs existants.

En ce qui concerne la question du pilotage et de l'animation de l'avenant expérimental, il est indispensable de prendre en compte les évolutions intervenues plus récemment en matière d'articulation des interventions entre l'agglomération d'Evry Centre Essonne et les communes qui la composent.

En effet, parallèlement à l'élaboration de l'avenant expérimental du CUCS des Pyramides, la Communauté d'agglomération Evry Centre Essonne (CAECE) a mené un travail approfondi et partenarial avec les communes concernées, Evry, Courcouronnes et Ris-Orangis, pour définir, à partir d'un bilan du CUCS de 2006 à 2010, un projet de cohésion sociale qui articule de manière pertinente les compétences communales et intercommunales.

La CAECE a donc, avec les communes, dressé un bilan des actions et de l'organisation mises en place avec le CUCS 2006-2010 puis élaboré une nouvelle stratégie en matière de politique de la ville qui la positionne comme animatrice de la politique de développement social et urbain dans les quartiers en politique de la ville sur le territoire intercommunal.

Cette nouvelle stratégie a été le support de la discussion avec l'État pour la signature d'un avenant au CUCS nous permettant de mettre en œuvre cette politique publique avec le soutien de l'État.

Sur la base de ce bilan et d'un diagnostic, les grandes orientations de la nouvelle stratégie intercommunale en matière de politique de la ville permettront de porter une action spécifique sur les territoires les plus en difficulté de la CAECE tout en étant attentifs aux difficultés qui pourraient apparaître sur les autres territoires.

C'est dans cette optique que la CAECE jouera son rôle en matière d'animation, d'observation et d'apports en ingénierie.

La nouvelle stratégie intercommunale propose deux orientations :

- donner à la politique de la ville les moyens d'optimiser son action en faveur des communes, au service du développement territorial et de l'innovation sociale,

- mutualiser les interventions de la CAECE et des communes pour une optimisation des dispositifs et la mise en œuvre d'expérimentations ciblées.

Ces deux orientations stratégiques se traduiront par trois orientations opérationnelles :

- poursuivre et valoriser les principales actions existantes et renforcer la cohérence des dispositifs thématiques,

- développer des chantiers prioritaires concernant la promotion éducative et sociale sur le territoire intercommunal, l'accompagnement social et les impacts sociaux des transformations urbaines et la santé comme moteur du développement social local,

- mettre en place une gouvernance intercommunale renforcée.

Le CUCS traitera l'ensemble des champs de la politique de la ville : habitat et cadre de vie, emploi et développement économique, éducation, santé, citoyenneté et prévention de la délinquance, actions transversales (culture, sport, vie des quartiers...).

Le renforcement du pilotage politique et technique et le développement des fonctions ressources vont permettre de mettre en œuvre les orientations.

Le pilotage politique prendra la forme de :

- une conférence par commune qui interviendra en amont du comité de pilotage intercommunal. Elle assurera à chaque commune une relation directe avec le tissu associatif et une prise en compte par l'intercommunalité des orientations municipales en matière de politique de la ville,

- un comité de pilotage, (en place dès 2012), placé sous l'autorité de la vice-présidente à la politique de la ville, qui assurera une meilleure coordination politique et technique des interventions dans les territoires prioritaires.

Ce dernier sera composé des maires des communes concernées et de leurs élus de référence dans les secteurs d'intervention liés à la politique de la ville ainsi que des techniciens des villes et de l'agglomération. Lors des rencontres plénières, s'y ajouteront : le préfet délégué à l'égalité des chances, les élus du conseil général, et d'autres acteurs de la politique de la ville.

Le pilotage technique prendra la forme d'une équipe projets intercommunale.

La mission de chaque chef de projet territorial de cette équipe s'articulera autour d'un système croisé associant une responsabilité thématique (l'animation d'un des trois chantiers prioritaires) à une responsabilité territoriale (référent communal).

La MOUS (Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale) sera rattachée à la CAECE et sera composée d'un coordinateur, de trois chefs de projet territoriaux, d'un(e) assistant(e) et de deux gestionnaires techniques (incluant la fonction observation-veille-évaluation à développer).

La MOUS travaillera à partir des orientations données par le comité de pilotage. Une part prépondérante de temps de travail de chaque chef de projet se déroulera sur le terrain, notamment dans les services municipaux (70 % de leur temps de travail).

La MOUS sera l'interlocutrice des services de l'État et du conseil général, de la CAF et du conseil régional en matière de politique de la ville.

Les fonctions ressources seront également développées (observation – suivi - évaluation) ; elles vont permettre une observation partagée des territoires et permettront au projet stratégique de reposer sur une connaissance plus fine des quartiers.

Espérant, par ces réponses et éléments d'information, permettre d'éclairer la Cour sur les enjeux de la politique de la ville à Evry en général, de l'avenant expérimental des Pyramides en particulier, je souhaite former le vœu que les conclusions de son rapport soient l'occasion de renforcer les moyens et la mobilisation des acteurs pour intervenir sur ces quartiers.

Ceux-ci sont encore trop souvent marqués par des processus de ségrégation sociale, territoriale et ethnique. Si la politique de la ville ne peut pas tout, le rôle qu'elle a à jouer pour permettre de réinterroger les politiques de droit commun est essentiel. Elle conserve et doit conserver dans notre paysage institutionnel un rôle prépondérant pour continuer de capter l'attention des acteurs publics et renforcer de manière efficiente leur action.

REPONSE DU MAIRE DE SAINT-OUEN

Ce rapport, qui mentionne l'exemple de la ville de Saint-Ouen dans son chapitre II intitulé « une politique insuffisamment pilotée » à son point 2 consacré à l'organisation « disparate » de la politique de la ville, indique que « dans les villes moyennes [20 000 à 200 000 habitants], la politique de la ville ne dispose parfois d'aucun moyen humain spécifique (…), d'un seul agent qualifié de « chargé de projet » (…, Saint-Ouen) ou de quelques chargés de mission (…) ».

Au regard de votre appréciation, je tiens à vous informer qu'en 2007, l'Etat a fixé le montant du Contrat Urbain de Cohésion Sociale (CUCS) de la ville à 47 600 euros. Cette somme, inadaptée aux besoins des Audoniens, ne lui a pas permis de développer des actions « politique de ville » en faveur de ses habitants.

Cependant, ce CUCS ne représente qu'une infime partie des actions développées par la ville dans ses quartiers. En effet, depuis de nombreuses années, la ville finance seule des actions dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'habitat et du cadre de vie… qui devraient être financées par les crédits de la politique de la ville.

REPONSE DU MAIRE DE SEVRAN

J'observe que vous avez noté avec pertinence la dimension décisive prise par la politique de la ville dans des villes comme la nôtre, tant au plan du développement des réponses à des situations de plus en plus complexes et délicates qu'au plan financier.

C'est la raison pour laquelle, comme vous le notez très justement, la ville de Sevran s'est engagée dans une revendication d'égalité de ressources, qui prend le contre-pied de la situation profondément inégalitaire (malgré l'impact de la politique de la ville) qui continue à caractériser le tissu des collectivités territoriales françaises. Il est un fait que notre collectivité vit avec des ressources/habitant inférieures de 30 % de la moyenne régionale des villes de notre strate. Cela ne peut pas durer. Pour nous cette situation ne peut être renversée durablement que dans le cadre d'une réforme des finances locales capable d'instaurer une véritable péréquation des ressources locales.

Les observations concernant la méthodologie de la mise en place et de l'évaluation des actions menées dans le cadre de la politique de la ville ont fait de notre part l'objet de réponses circonstanciées dans le cadre de la procédure de contrôle de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France qui s'est terminée voilà quelques mois. Dans notre contribution nous soulignions notre accord avec la nécessité de donner un cadre plus précis aux procédures mises en œuvre.

Nous avons toutefois défendu la nécessité d'une reprise du débat sur la sectorisation des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), notion qui, appliquée avec trop de rigueur, conduit à courir le risque de limiter l'impact des actions menées dans des villes où les phénomènes de pauvreté ou de difficultés sociales ne sont pas stricto sensu la caractéristique exclusive des quartiers en zone urbaine sensible (ZUS), et où nous devons par ailleurs veiller à la mixité d'usage des actions et des structures publiques.

REPONSE DU DIRECTEUR DU GROUPEMENT D'INTERET PUBLIC DE GRIGNY ET VIRY-CHATILLON

En premier lieu, le projet de rapport observe d'une façon générale que les groupements d'intérêt public qui sont des auxiliaires technico-politiques de la ville, connaissent aujourd'hui des destins très divers. Ceci est en effet avéré par des exemples contrastés. Celui de Trappes La Verrière[122] *avec un projet de taille et de difficulté comparable à celui de Grigny Viry Chatillon*[123] *(nombre d'habitants, spécialisation sociale et spatiale, volume d'investissement aidé par l'ANRU quasi identiques), a été en mesure de jouer pleinement un rôle technique de coordination et de production en matière de rénovation urbaine, en appui auprès des membres (État, collectivités locales et bailleurs sociaux). La clé de ce succès reconnu et visible est le résultat d'une forte unité de décision ayant stabilisé les choix politiques inscrits dès 2002 dans le schéma de cohérence urbaine de Trappes dont le GIP de Trappes a été la cheville ouvrière. Bien qu'un schéma comparable ait été bâti sur Grigny La Grande Borne, il ne connaît pas cette stabilité ; en revanche le projet de rénovation urbaine des Côteaux à Viry qui est en voie d'achèvement a progressé de façon continue et s'avère exemplaire à plusieurs titres. Dans le domaine de la cohésion sociale (emploi, éducation ou santé, notamment) le territoire de Grigny et Viry a également cheminé vers cette unité de choix depuis 2008.*

En deuxième lieu, ainsi qu'il est exposé dans le rapport, le GIP de Grigny Viry Chatillon a la spécificité d'être désigné comme instance de pilotage du contrat urbain de cohésion sociale, mais n'assure pas le pilotage général de ce contrat. Sans couvrir aujourd'hui la totalité des thématiques du contrat, le GIP a néanmoins sensiblement élargi son rôle de pilotage. Il a été le « maître d'œuvre » et le rédacteur principal de l'avenant expérimental au contrat urbain de cohésion social à l'issue des travaux de deux groupes de travail pilotés par lui (éducation et sécurité). Son champ d'intervention s'est élargi aux thématiques : de l'apprentissage de la langue française à vocation sociale (autonomie des personnes) et professionnelle (enjeu particulier de ce territoire) ; de l'habitat avec un travail articulé avec celui de la communauté d'agglomération ; de la sécurité avec le pilotage intercommunal d'une étude de sûreté et de sécurité publique qui a alimenté le diagnostic de l'avenant expérimental.

En troisième lieu, le projet de rapport constate que la programmation des crédits de la politique de la ville n'était pas gérée par le GIP au moment du contrôle fait par la Cour. C'est toujours le cas. Dès lors qu'il pilote le contrat urbain de cohésion sociale pour une large part le GIP aurait pu se

[122] Que j'ai créé en 2002 à Trappes et dirigé jusqu'en 2009.
[123] Que je dirige depuis 2010.

voir confier cette tâche de gestion intermédiaire entre maîtres d'ouvrage et l'État. Ce choix n'a pas été fait jusqu'alors. Il faut toutefois souligner que cette fonction supposerait un accroissement d'effectif (de l'ordre de un à deux postes) que le budget tendu du GIP n'a pas la capacité de supporter sauf à augmenter les contributions des collectivités au groupement. Au demeurant la question se pose de savoir si l'attribution de cette gestion intermédiaire ne comporterait pas les mêmes risques que ceux constatés dans le rôle d'organisme intermédiaire pour les crédits européens où l'on observe un glissement de tâches de conseil et de contrôle vers une assistance parfois lourde à la constitution de leurs dossiers par des maîtres d'ouvrage à l'ingénierie faible. En revanche, l'évolution de la méthode de travail que le GIP se propose d'appuyer au travers une nouvelle étape du projet social de territoire, qui est souhaitée par les élus, permettrait d'inscrire l'ensemble des actions soutenues par la politique de la ville dans une stratégie d'ensemble permettant de travailler sur des objectifs pluriannuels évitant la dispersion et l'empilement d'actions ponctuelles portées par exemple par des associations sans rattachement à la stratégie commune.

En dernier lieu, les éléments de bilans ci-dessous de ce pilotage du GIP, qui mobilisent sur certains sujets des professionnels spécialisés (Réussite Educative, Atelier Santé Ville et Coordination Linguistique), et la proposition de renforcement de ce rôle que la direction du GIP s'apprête à faire aux administrateurs vont dans le sens d'une recherche d'une plus grande plus-value apportée par le GIP au service de ses membres.

Dans cet esprit, les développements qui suivent révèlent un bilan du CUCS positif et exposent en même temps la nouvelle étape du projet social de territoire qui paraît devoir être engagée et que la direction du GIP soumettra au conseil d'administration du 13 juillet 2012.

En dépit du bilan positif du Contrat Urbain de Cohésion Sociale présenté au conseil d'administration du GIP du 14 décembre 2010, et de son renforcement par l'avenant expérimental signé le 19 janvier 2012 dont la qualité a été saluée par le SGCIV, plus particulièrement dans le domaine de l'emploi, un partenariat plus fort encore mériterait d'être construit recherchant une plus grande cohérence de toutes les politiques publiques dans plusieurs domaines évoqués ci-dessous.

Tandis qu'en matière d'emploi le positionnement de la communauté d'agglomération des Lacs de l'Essonne permet le portage d'une stratégie d'intervention à l'échelle du territoire de Grigny et Viry Chatillon qui a été consolidée par l'avenant expérimental, une stratégie à la même échelle demeure à construire ou à consolider dans trois domaines clés sur ce territoire :

- l'éducation, la santé, domaines où les écarts de développement ou de prévention demeurent importants avec un focus spécifique sur le plus jeune âge ;

- l'apprentissage du français des adultes qui revêt une importance stratégique pour l'habitant citoyen, l'habitant usager des services publics, l'habitant parent d'élève ou l'habitant en recherche d'emploi

1. Eléments de bilan du CUCS

Dans le prolongement du Grand Projet de Ville (GPV) du début des années 2000, le CUCS de Grigny et Viry Chatillon signé en 2007 est le nouveau cadre contractuel de la Politique de la Ville. Projet social de territoire intégré, il articule dans une stratégie partagée les dimensions sociales et urbaines et définit des orientations thématiques et transversales avec comme objectif « de faire de l'engagement des crédits de droit commun une priorité afin de mieux cibler les crédits spécifiques ». L'avenant expérimental du 19 janvier 2012 répond partiellement à cet objectif puisque nombre d'actions sont soutenues par la politique de la ville (Ce point a été relevé par les inspecteurs généraux de l'administration et des finances qui ont interviewé le directeur du GIP sur l'avenant expérimental signé en 2012).

La mise en œuvre du CUCS a permis de faire émerger des priorités d'intervention en affinant l'analyse des besoins (en matière de santé et d'apprentissage de la langue française, dans les domaines de l'emploi de l'éducation et de la sécurité dans l'avenant expérimental). Depuis sa signature en 2007, le CUCS a permis de mettre en place des outils opérationnels et des actions pilotées et pour une part portées par le GIP qui jouent un véritable effet de levier comme l'atteste l'évaluation du contrat effectuée en 2010 (évaluation par le territoire dont la synthèse a été confiée au GIP) :

- Elaboration d'un avenant expérimental au CUCS pour de nouveaux engagements de droit commun.

- Création en 2008 d'un Atelier Santé Ville pour répondre aux inégalités en matière de prévention et d'accès aux droits, avec des résultats probants en la matière à consolider.

L'ASV mobilise l'ensemble des partenaires de droit commun et de la Politique de la Ville sur des priorités partagées (prévention bucco-dentaire et Nutrition santé, accès aux droits…).

- Création en 2010 d'une Maison de santé pluridisciplinaire qui répond avec succès à la désertification de l'offre libérale en santé.

- Création en 2010 et pérennisation depuis d'une coordination linguistique territoriale pour répondre aux besoins d'apprentissage de la langue française pour l'autonomie sociale et professionnelle des adultes.

Ce dispositif répond à un besoin prioritaire sur ce territoire et mobilise également l'ensemble des partenaires autour d'une stratégie et priorités partagées (mise en place d'un guichet unique, développement de l'offre…).

- Actions pour améliorer la réussite éducative en complémentarité avec l'Education Nationale : accompagnement individualisé et mobilisation des parents du Projet de Réussite Educative et de la Veille Educative (développement personnel, santé, accompagnement à la scolarité.), actions collectives de la MIPOP, PRE et CLAS assises sur l'innovation pédagogique et agissant sur les retards scolaires et de langage, les choix d'orientation et le décrochage scolaire,

- Soutien du CUCS aux acteurs de proximité et associations sur ces axes et au-delà dans le cadre des différents appels à projet (Politique de la Ville, Agence Régionale de Santé, Fonds européens).

- Mise en place d'une charte locale d'insertion.

Une nouvelle étape nécessaire du projet social de territoire

L'évaluation du CUCS de 2010, comme l'avenant expérimental au CUCS pointent la difficulté à mobiliser le droit commun notamment celui des villes pour lesquelles la capacité d'intervention reste limitée en raison de la faiblesse des ressources fiscales.

2.1 La réussite éducative appelle un projet éducatif local définissant au-delà de la question des moyens une plus grande synergie entre ceux qui existent et une stratégie construite en commun

S'il peut être fait un bilan positif des moyens de droit commun mobilisés ou de la politique de la ville avec le projet de réussite éducative (PRE) et la Maison de l'Innovation Pédagogique et de l'Orientation Professionnelle (MIPOP) portés par le GIP et de l'action de plusieurs associations dans le champ éducatif, il subsiste un certain empilement et un besoin de priorisation débouchant sur un travail commun.

Il s'agit de renforcer la réflexion et la production partenariales autour de priorités partagées comme : la petite enfance avec le langage des 0-6 ans et la scolarisation précoce, l'innovation pédagogique, le renforcement du lien école-famille, la lutte contre le dérochage scolaire et l'innovation dans l'éducation à l'orientation.

2.2 Un contrat local de santé à construire et une offre libérale à développer et soutenir

Dans le domaine de la santé il est également nécessaire pour faire face à l'échelle des problèmes de passer d'un projet local de santé non contractualisé à un contrat local de santé. L'élaboration d'un Contrat Local de Santé (CLS) est confiée au GIP par l'Agence Régionale de Santé (ARS). Ce CLS devra permettre de consolider et prolonger les efforts territoriaux en mobilisant davantage le droit commun de l'Agence Régionale de Santé et la Politique de la Ville sur des priorités partagées.

Ce contrat devra également permettre d'accompagner les initiatives d'habitants, à l'instar d'une expérience sur le thème de la santé menée par le

GIP au printemps 2012 avec l'appui de l'Institut Renaudot (financement et mobilisation d'experts). En outre, ce CLS devra prendre en compte la volonté du territoire du développement de l'offre libérale de santé ; le GIP pilotera en 2012 une étude pré-opérationnelle qui est financée par l'ACSE pour la création de deux structures de santé de proximité du type Maison de santé répondant aux besoins d'offre de santé des quartiers des Coteaux et de la Grande Borne. Un appui financier public au montage construit par le GIP avec des partenaires privés devra être envisagé comme cela a été fait pour la Maison de santé de Grigny centre.

2.3 L'enjeu de l'apprentissage du français des adultes

Cet enjeu revêt une importance particulière sur un territoire accueillant de nombreuses familles ne maîtrisant pas le français.

Il convient de consolider et de développer la fonction de coordination linguistique (fonction internalisée au GIP avec une chargée de mission spécialisée) pour organiser l'accueil et l'orientation des publics (avec un dispositif de permanences déjà mis en place qui sera pérennisé) et pour articuler l'offre locale de proximité et son développement en privilégiant la qualité des réponses pédagogiques complémentaires aux dispositifs de droit commun (partenariat en place avec la Communauté d'Agglomération des Lacs de l'Essonne pour la création d'une offre pour le public en emploi et d'une offre pour apprendre à lire et à écrire et avec les villes pour le développement d'une offre d'ateliers socio-linguistiques).

Conclusion

L'ingénierie du GIP en matière de cohésion sociale s'est élargie sensiblement. Plusieurs dispositifs innovants ont vu le jour et alimentent déjà un travail partenarial stabilisé. C'est ainsi que la Chambre régionale des comptes a cité l'Atelier Sant Ville (ASV) comme exemple d'intervention en parfaite adéquation avec le rôle des GIP compétents en matière de développement social urbain dans la mesure où le groupement réalise dans le domaine de la santé une coordination et un pilotage visant une mise en cohérence de toutes les politiques publiques dans ce domaine (rapport définitif concernant la gestion 2000-2006).

La nouvelle étape qui pourrait être franchie serait notamment dans le domaine primordial de la réussite éducative de parvenir à un résultat comparable au travers d'un projet éducatif local que l'avenant expérimental au CUCS, élaboré dans un temps très court, n'a pas suffi à dégager.

REPONSE DU MAIRE DE METZ

Je note cependant que des éléments extrêmement récents concernant le pilotage et 1'évaluation de la politique de la ville sont mis en relation avec des informations plus datées concernant la ville de Metz, issues d'un contrôle de la chambre régionale des comptes mené en 2009 et portant sur la période 2003-2008.

Depuis mon élection en 2008, conscient du caractère perfectible de la politique de la municipalité contractualisée avec l'Etat au profit des quartiers les plus en difficulté, j'ai souhaité opérer des modifications notables concernant l'organisation locale et l'effectivité du pilotage, à savoir :

- le regroupement des missions relatives à la rénovation urbaine avec celles liées à la cohésion sociale au sein de la même délégation et du même service municipal ;

- un travail cohérent et conjoint sur « 1'urbain » et sur « 1'humain », à travers l'accompagnement social de la rénovation urbaine ou la dynamique de gestion urbaine de proximité ;

- la création d'un programme de réussite éducative et d'un atelier santé-ville, à l'invitation de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSÉ) ;

- la mise en œuvre d'un observatoire dynamique des quartiers, à partir duquel sont affinés des éléments d'évaluation des effets produits et de la situation socio-démographique et économique des zones urbaines sensibles ;

- le rééquilibrage des financements de la politique de la ville au profit des quartiers de taille modeste rencontrant des difficultés ;

- le soutien aux copropriétés dégradées ;

- une meilleure approche transversale concernant la situation des quartiers au sein des services municipaux et communautaires.

La ville de Metz développe aujourd'hui un programme d'implantation d'équipements structurants dans les quartiers, au service des habitants de tout l'espace métropolitain - une scène des musiques actuelles - à Metz-Borny, une médiathèque/centre socioculturel à Metz-Patrotte - et ce conjointement à un futur transport en commun en site propre reliant notamment les zones urbaines sensibles du nord au sud de 1'agglomération via le centre-ville.

Aussi, bien au-delà des crédits propres consacrés à la politique de la ville et à la rénovation urbaine, ce sont la ville et 1'agglomération entière qui

contribuent au désenclavement et au développement des quartiers les plus fragiles.

Le pilotage partenarial de la politique de la ville stricto sensu peut, au regard de ces enjeux, paraître insuffisant et ne se résumer qu'à la répartition pertinente de crédits spécifiques complémentaires au droit commun. C'est pourquoi j'ai choisi de répondre favorablement à la proposition de 1'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et de 1'ACSÉ pour concevoir un plan stratégique local à 1'échelle de Metz-Borny. Ce dernier nous permet, avec l'ensemble de nos partenaires, de travailler sur la prospective à moyen terme à partir d'une identification des enjeux à relever. Bien qu'expérimental à ce jour, ce cadre me semble susceptible de répondre à un certain nombre d'insuffisances que vous soulevez pour entrer dans des stratégies plus actives et beaucoup plus globales.

Je souhaite également insister sur le fait que l'ensemble des dispositifs de la politique de la ville est concerné par l'organisation de comités de pilotage au sein desquels siège l'Etat, qu'il s'agisse de rénovation urbaine ou de cohésion sociale (programme de rénovation urbaine, programme de réussite éducative, contrat urbain de cohésion sociale, atelier santé-ville, gestion urbaine de proximité, plan territorial de prévention et de lutte contre les discriminations, conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance...). Leur préparation technique est très largement partenariale. Complémentairement, une commission municipale relative à la politique de la ville est également active et a vocation à préparer les délibérations du conseil municipal avec les élus.

REPONSE DU MAIRE DE MONTIGNY-LES-METZ

Je vous informe que je ne souhaite pas apporter de réponse à ce rapport.

REPONSE DU MAIRE DE SARREGUEMINES

Je vous informe que je ne souhaite pas apporter de réponse au projet.

REPONSE DU MAIRE DE TOUL

Après une lecture attentive de l'extrait du projet de rapport public thématique intitulé « La politique de la ville : une décennie de réformes » que la Cour se propose de publier prochainement, j'ai l'honneur de vous faire savoir que ce dernier n'appelle pas d'observation de ma part.

Je vous précise que pour la ville de Toul, l'inscription de celle-ci dans la politique de la ville menée par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) a été une réelle opportunité pour la transformation du quartier Croix de Metz.

Cependant, j'observe que la politique de la ville ne peut globalement à elle seule satisfaire à l'ampleur des enjeux d'un quartier dit en difficulté.

En effet, la réponse à apporter au plan économique, social, éducatif dépasse largement le seul cadre des compétences municipales.

Ceci étant, je partage globalement les constats et les analyses formulés dans ce rapport.

REPONSE DU MAIRE DE FORBACH

J'ai l'honneur de vous faire connaître que je n'ai pas d'observations particulières à formuler sur les extraits de ce rapport, notamment en ce qui concerne le passage concernant la ville de Forbach.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE LA HAUTE-GARONNE

Dans votre analyse, vous pointez le fait que les partenariats ont été affaiblis.

Aussi, je souhaiterais que les motifs de la sortie de la contractualisation dans le domaine de la politique de la ville du conseil général de la Haute Garonne, tels inscrits dans la délibération du 25/06/2007 soient publiés.

Le conseil général a décidé :

- de ne pas signer le contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) de l'agglomération toulousaine, notamment parce que le comité de pilotage proposé par l'État et la CAGT n'apporte pas, en l'état, de garanties suffisantes au conseil général concernant son association réelle et concrète à la conduite de ce dispositif ;

- de continuer à exiger de l'État, de la CAGT et de la ville de Toulouse la mise en place d'une structure de pilotage de la politique de la ville sur le territoire de l'agglomération toulousaine ».

En effet, cela permettrait de publier le fait que les critiques que le département avait adressées en 2007 aux partenaires chargés d'élaborer le CUCS rejoignent les constats actuels de la Cour des comptes.

REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DU GRAND TOULOUSE

CHAPITRE II : Une politique insuffisamment pilotée

II. Une organisation éclatée

A. Une répartition des rôles encore imprécise entre les collectivités

1 - Une collectivité qui n'a toujours pas trouvé sa place

a) Le poids historique des « villes centres »

Il convient de relever une inexactitude dans la formulation du deuxième paragraphe et de remplacer le terme Communauté Urbaine du Grand Toulouse par Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse, puisque la Communauté Urbaine du Grand Toulouse n'a été créée qu'au 1er janvier 2009.

REPONSE DU MAIRE DE TOULOUSE

Vous trouverez ci-après les observations que je souhaite apporter à ce document pour ce qui concerne la Ville de Toulouse.

« CHAPITRE II : Une politique insuffisamment pilotée

III. La mesure encore défaillante des résultats de la politique de la ville

A. Des évaluations décevantes

4 - Des évaluations de l'Etat multiples, sans cohérence et non partagées

c) Des évaluations rarement centrées sur l'impact des actions »

Le CUCS de Toulouse a succédé au précédent Contrat de ville en 2007 et les engagements de la ville envers les associations ont été alors pris par la municipalité précédente.

A compter d'avril 2008, j'ai entamé un nouveau dialogue entre la Ville, l'Etat, la Région, le Conseil général et la caisse d'allocations familiales (CAF), afin de définir des orientations pour le financement et la place des associations dans la politique de la ville, tout en attendant les nouvelles directives de l'Etat sur le renouvellement des contrats urbains de cohésions sociale (CUCS) (nouvelles directives annoncées dès 2008 avec l'engagement du Livre Vert de la Nouvelle Géographie Prioritaire de la politique de la ville).

Ainsi, cette période 2008-2009, qui devait être à la fois la seconde phase du CUCS et la période de requalification par l'Etat de cette politique en prévision de 2010-2012, est devenue pour la ville et ses partenaires, une période d'attente (situation commune à l'ensemble du territoire national en la matière). In fine, la révision de la politique de la ville a été reportée au-delà de 2012.

En matière d'évaluation, il est assez vrai que le CUCS signé en 2007 ne disposait pas alors de méthode d'évaluation finalisée, sachant que l'écriture des axes du CUCS reprenait la méthode d'«arbre d'objectifs», ce qui représentait une première avancée au regard du document précédent qu'était le Contrat de ville.

C'est à compter de 2009 que, sur ma demande, la Direction du Développement Social (DDS) de la ville de Toulouse a engagé un travail important pour se doter progressivement d'outils d'évaluation en interne et les mobiliser en relation avec les associations financées au titre du CUCS ainsi que dans la conduite des dispositifs.

Formation des équipes de la Direction d'une part, tableaux de bord de mesure des actions financées joints aux conventions d'attribution des subventions d'autre part, arbre d'objectifs du CUCS approprié par les équipes comme version première d'un pré référentiel d'évaluation, tout cela a constitué un véritable changement du management de la politique de la ville dès 2009. L'enjeu sensible pour les quartiers étant de faire passer le message de la nécessaire évaluation auprès des associations.

Depuis lors, le travail se poursuit par la mise en œuvre en cours (2010-2012) d'un observatoire des quartiers à partir d'une batterie d'indicateurs pérennes permettant de mesurer l'impact des politiques mises en place.

Concernant le champ de la prévention de la délinquance, le partenariat méthodologique entre la ville et la Mission d'observation de la délinquance sur l'agglomération toulousaine (MODAT), service du GIP Ressources et Territoires, s'est amplifié ; la MODAT apporte désormais son concours en diagnostic de sécurité sur les ZUS et en données sur l'évolution de la délinquance.

Par ailleurs, la mission dite d'évaluation engagée par l'Etat en 2009 a été réalisée par le Centre Ressources et Territoires (sous la présidence de l'Etat), dans des délais très courts et sans réels moyens dimensionnés aux enjeux de la politique de la ville de Toulouse. Cet exercice relayait une commande nationale de l'ACSE au moment des travaux sur la géographie prioritaire au plan national.

Il faut noter qu'en 2008-2009, le Centre Ressources et Territoires était lui-même en pleine interrogation sur sa mission et son autonomie de fonctionnement, donc peu en capacité à cette période de fournir un outillage en évaluation à l'échelle de la ville de Toulouse (sauf les travaux de la MODAT précités).

« CHAPITRE III : Un effort sans précédent de rénovation urbaine encore mal articulé avec le volet social de la politique de la ville

I. Des habitants satisfaits mais des incertitudes sur la poursuite de la rénovation des quartiers

B. Un état d'avancement du PNRU qui ne peut être établi avec certitude

2 - D'importants retards dans la mise en œuvre des projets

b) Un bilan qui masque de fortes disparités locales »

Des retards importants sur l'état d'avancement de la production de logements neufs à fin 2009 ont en effet été constatés par la chambre régionale des comptes et l'ANRU. Ce constat partagé, qui trouve son origine dans diverses causes (foncier non disponible sur site, opérations hors site liées à des procédures mal maîtrisées, programmations de ZAC décalées

dans le temps…) a conduit à une mobilisation de chacun des partenaires pour résorber ce retard. La ville de Toulouse a en particulier procédé à des acquisitions foncières importantes en 2008 et 2009.

L'analyse commune menée dans le courant de l'année 2009 par les partenaires sur les processus de relogement et les résultats obtenus ont permis la mise en place de diverses mesures pour l'amélioration de ceux-ci qui permettent de constater un rattrapage en cours depuis fin 2010 sur l'objectif du logement dans le neuf. Au regard des conventions ANRU. 558 ménages doivent être relogés dans le parc neuf ou conventionné de moins de 5 ans. A ce jour, 350 ménages ont été relogés dans le parc neuf.

En 2009, 17 relogements avaient été effectués dont 6 dans le parc neuf ou conventionné de moins de 5 ans. En 2010, le bilan était de : 178 relogements dont 75 dans le parc neuf ou conventionné de moins de 5 ans et en 2011 de 278 relogements dont 70 sur des opérations neuves ou conventionnées de moins de 5 ans. On constate donc une évolution très favorable depuis 2009, due à une production accrue ces deux dernières années de logements locatifs sociaux sur la communauté urbaine, et grâce également à la dynamique mise en œuvre par l'équipe municipale autour du GPV.

C. Un objectif de mixité difficile à réaliser dans les délais du programme national de rénovation urbaine

3 - Un objectif de mixité fonctionnelle difficile à atteindre

Le retrait de l'EPARECA est lié à une refonte du projet, désormais plus ambitieux, et à une offre d'intervention décalée par rapport aux objectifs portés par la ville.

II. L'absence de projets de territoires globaux et cohérents

C. Le pilotage défaillant des actions contractuelles

1 - Des comités de pilotage dont le rôle est limité

Dès l'été 2008, j'ai relancé le processus de pilotage des dispositifs, avec en tout premier lieu le comité de pilotage du GPV-PRU (précédemment porté par l'ex-GIP contrat de ville dont la mission s'était arrêtée en 2006 lors du transfert de la compétence à la CAGT) qui se réunit désormais régulièrement et qui fait état des orientations et bilans sur un certain nombre de sujets inscrits au CUCS.

A l'automne 2008, j'ai installé le CLSPD au titre de la loi de mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, inexistant alors à Toulouse.

De manière plus générale, la ville a repris l'animation et la responsabilité de l'ensemble des instances thématiques sur les territoires en ZUS, dont le fonctionnement était très disparate et surtout très peu lisible.

Cette démarche volontariste a eu pour traduction de réorganiser et d'optimiser depuis deux ans ces instances de concertation dont les réunions régulières font l'objet de comptes-rendus diffusés aux partenaires. Sont concernés les domaines suivants :

- la Sécurité et la Prévention de la délinquance : mise en place de cellules de veille du CLSPD en 2009 et de groupes ad hoc pour aborder les situations individuelles en 2011 ainsi que la création de groupes projets pilotés par la ville pour répondre aux situations complexes de certains quartiers (Castalides, Arnaud Bernard, Anthonioz de Gaulle, les Izards…) ;

- la réussite éducative : mise en place de cellules de Veille et de Réussite éducative débouchant sur des suivis individualisés des enfants et des jeunes en difficulté en 2009 et travail partenarial pour la coordination des dispositifs après l'école, à partir de 2011 ;

- l'animation territoriale pour coordonner l'ensemble des initiatives et assurer la complémentarité des actions : mise en place des équipes territoriales de développement social en 2009 ;

- l'environnement pour coordonner les initiatives et porter localement les projets de la ville sur les jardins partagés, la journée de l'environnement, le Plan Climat ... ;

- la jeunesse, pour coordonner les actions des services et partenaires associatifs notamment lors des vacances scolaires, et accompagner les situations individuelles ou collectives posant problème dans le cadre des groupes ad hoc partenariaux mis en place en 2010.

Les commissions territoriales sur l'emploi et l'insertion sont en cours de redéfinition, afin de mobiliser les partenaires et les associations d'insertion sur le repérage et le suivi des publics les plus éloignés de l'emploi ainsi que pour la mise en place opérationnelle d'actions d'insertion en lien avec les projets structurels de la ville et de la communauté urbaine (nouvelle Politique Communautaire de l'Emploi).

Le temps du dialogue avec les partenaires s'est intensifié dès l'été 2008 avec depuis 2009, des rencontres de programmation avec les partenaires signataires du CUCS, le Conseil général et le Conseil régional, pour aborder la situation des associations confrontées à des difficultés ou engagées sur de nouveaux projets.

REPONSE DE LA PRESIDENTE DE L'ASSOCIATION CENTRE DE RESSOURCES ET DE LIAISON POUR LES ASSOCIATIONS ET LES PORTEURS DE PROJETS (CLAP)

Je vous informe que je ne souhaite pas apporter de réponse à ce rapport.

REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DE L'ASSOCIATION CENTRE DE RESSOURCES ET DE LIAISON POUR LES PORTEURS DE PROJETS (CLAP)

Je vous informe que je ne souhaite pas apporter de réponse à ce rapport.

REPONSE DE LA PRESIDENTE DE LA COMMUNAUTE URBAINE DE LILLE METROPOLE

Je partage en grande partie l'analyse qui y est faite de la politique de la ville telle qu'elle a été menée cette dernière décennie, tant du point de vue des succès obtenus en matière d'habitat, que des manques et des points d'amélioration de cette politique.

Celle-ci a en effet pâti d'un pilotage trop concentré au niveau de l'Etat, mais aussi du manque d'articulation entre les dispositifs de rénovation urbaine et ceux relatifs à la cohésion sociale ou au développement économique, et plus généralement avec le droit commun.

Concernant la partie du rapport qui traite notamment du rôle de Lille Métropole (chap. II, IIA), cette dernière s'est engagée à trois niveaux.

Lille Métropole n'a pas souhaité se doter de la compétence « politique de la ville » afin de ne pas dessaisir les communes qui doivent demeurer les garantes du lien de proximité avec les quartiers. Elle a préféré mettre l'exercice de ses compétences (en matière d'urbanisme, d'aménagement du territoire, de logement, de transport, de développement économique…) en synergie avec les communes, au bénéfice des quartiers défavorisés.

Par ailleurs, Lille Métropole préside un Groupement d'intérêt public (GIP) intercommunal créé en 1997. Cet organisme partenarial, dédié essentiellement depuis la loi de 2005 à la rénovation urbaine, apporte une ingénierie en appui des actions des villes et de Lille Métropole dans les quartiers.

Le troisième niveau d'intervention a consisté à financer aux côtés de l'Etat un observatoire des évolutions sociales et urbaines au sein de l'agence d'urbanisme. Cet outil contribue à définir le périmètre d'intervention de la politique de la ville, et à alimenter de façon continue la stratégie de Lille Métropole.

Je tiens enfin à souligner que les dispositifs de la politique de la ville gagneraient à être davantage coordonnés à l'échelle intercommunale. L'Etat pourrait reconnaître l'intercommunalité en tant que chef de file de la politique de la ville en étroite coopération avec les acteurs de proximité que sont les communes. Cela favoriserait ainsi une stratégie collective, cohérente et solidaire, à l'échelle de l'agglomération, notamment en matière de mixité sociale.

REPONSE DU MAIRE DE LILLE

Je fais suite au projet de rapport public thématique et vous prie de trouver ci-après les modifications et précisions que je souhaite y apporter :

Chap. III, I, C 3 a

Les opérations de relogement menées à Lille ont permis de favoriser la mobilité géographique des ménages puisque près de 55 % des ménagés relogés l'ont été dans d'autres quartiers que leur quartier d'origine.

REPONSE DU MAIRE DE ROUBAIX

La ville de Roubaix tient à apporter certaines précisions ou compléments au projet de rapport.

Chapitre II - Une politique insuffisamment pilotée

II - « Une organisation éclatée »

Concernant le rôle respectif des administrations centrales et des services déconcentrés, la ville de Roubaix atteste que, dans le Département du Nord, elle a pu disposer d'interlocuteurs compétents et fortement mobilisés depuis l'origine du projet de rénovation urbaine jusqu'à sa définition, sa contractualisation puis sa mise en œuvre et son évaluation. Le sous-préfet en charge de la politique de la ville, les préfets délégués à l'Egalité des Chances qui lui ont succédé ou les Directeurs Départementaux de l'Equipement, puis des Territoires et de la Mer, ont été disponibles et facilitateurs dans l'échange entre la Ville et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Chapitre III - Un effort sans précédent de rénovation urbaine encore mal articulé avec le volet social de la politique de la ville

I - Des habitants satisfaits mais des incertitudes sur la poursuite de la rénovation des quartiers

C - Un objectif de mixité difficile à réaliser dans les délais du programme national de rénovation urbaine

La Cour mentionne certains obstacles à la réalisation de cet objectif de mixité : souhait des habitants de rester sur place, absence de politique de peuplement à l'échelle de l'agglomération, manque de promotion privée ou de prêt locatif social (PLS)... Cette énumération doit être complétée, pour Roubaix, par l'impact de la non réalisation des opérations initialement dévolues à l'Association Foncière Logement qui constituaient, dans la convention initiale, le cœur de la diversification sociale des quartiers concernés. A l'heure actuelle les retards et interrogations qui subsistent en ce domaine grèvent fortement le retournement d'image des quartiers concernés et la poursuite de la dynamique de re-développement espérée à l'issue de la convention.

II - Des objectifs sociaux encore secondaires dans les programmes de rénovation urbaine

C - Une mise en œuvre tardive de la gestion urbaine de proximité

La récente convention de gestion des espaces publics et privés, établie dans le cadre du Projet de rénovation urbaine (PRU) vient compléter utilement et très précisément le travail effectif et nécessaire d'appropriation

par les habitants des enjeux de la gestion urbaine de proximité (GUP). Cette convention contractualise des engagements précis de qualité de réponse et de réactivité des partenaires concernés (ville, Lille Métropole, bailleurs…). Elle met en place de surcroît un dispositif d'intervention supplétive aboutissant à garantir les interventions attendues, à l'initiative du partenaire le plus réactif et dans le cadre d'un système d'indemnisation entre signataires de la convention.

III - L'absence de projets de territoire globaux et cohérents

A - Des contrats urbains de cohésion sociale élaborés sans réel diagnostic préalable

2 - Un contenu qui est loin de répondre aux attentes

Le rapport de la Cour des Comptes considère que « certains diagnostics se réduisent à la juxtaposition de documents d'orientations générales datées sur la solidarité, comme à Roubaix ». Sans revenir sur les contraintes temporelles imposées par l'Etat pour la rédaction des Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), il est important de rappeler la méthode mise en place lors de la définition du « contrat de ville en agglomération 2000/2006 ». L'Etat et les partenaires locaux avaient alors produit un « document commun d'orientation », diagnostic partagé préalable à l'exercice de contractualisation. Il faut regretter qu'un tel dispositif n'ait pas été reproduit pour la mise en place des CUCS.

Depuis 2007, la ville a mis en place son propre dispositif d'observation des données urbaines et sociales. Les dossiers établis dans ce cadre pourront alimenter une démarche de diagnostic partagé, dans le cas d'un dispositif qui remplacerait les CUCS actuels.

REPONSE DU MAIRE DE DUNKERQUE

Une décennie de réformes au niveau national

La mise en œuvre de la loi du 1er août 2003 et des suivantes - a-t-on jamais vu tant de lois successives sur un même sujet ? - a dans un premier temps perturbé le modèle de fonctionnement et de pilotage local de la politique de la Ville. En effet, le territoire dunkerquois s'est engagé très tôt (1991-92 : premiers contrats de Ville d'agglomération expérimentaux) dans un processus de développement solidaire territorial et thématique intégrant progressivement l'échelle de l'agglomération de manière articulée avec celles des villes et de leurs quartiers.

En 2003, la politique de la Ville était installée au niveau national dans un processus qui visait à intégrer les objectifs de la lutte contre la ségrégation spatiale et sociale dans les politiques de droit commun, qu'elles relèvent de thèmes, de gestion territoriale ou d'adresse à tel ou tel public. L'agglomération de Dunkerque était elle-même porteuse d'une telle dynamique.

L'interpellation directe des Villes par l'Etat/ANRU intégrant des ZUS prioritaires et la focalisation de la démarche de rénovation urbaine sur certaines d'entre elles, a déstabilisé un temps notre mode de fonctionnement communautaire en construction et ce, d'autant plus, qu'avec ces lois disparaissait notre partenaire historique : la Région. Ces difficultés furent accentuées par le fait qu'elles introduisaient des disjonctions entre le logement social ordinaire (ministère de l'équipement) et celui déployé dans le cadre de la rénovation urbaine (ANRU). Difficultés intensifiées encore parce qu'elles établirent une césure entre le social (ACSE) et l'urbain (ANRU), césure qui ne sera jamais comblée. Ce double clivage rompit ainsi l'unité qui fondait jusqu'alors la politique de la Ville au point que l'on parlait de « développement social urbain - D.S.U. ».

Ces lois instituent par ailleurs aux niveaux national et local un développement à deux vitesses : la grande vitesse avec des moyens financiers importants pour les 215 quartiers prioritaires en rénovation urbaine et les 100 Zones Franches Urbaines ; la petite vitesse pour l'ensemble des autres quartiers ou Zones Urbaines Sensibles pour lesquelles est prévu un programme d'actions à 5 ans (Contrats Urbains de Cohésion Sociale – CUCS) reposant sur la mobilisation de crédits « politiques de la Ville » (ACSE notamment) centrés sur certaines politiques publiques : éducation, santé, emploi, développement économique, sécurité et tranquillité publique.

Le schéma prescrit par ces réformes conduit à un retour sur le quartier comme espace clos à l'intérieur duquel sont envisagés la résolution des difficultés et l'établissement d'un nouvel équilibre social.

Enfin, le modèle prescrit dans le cadre du PNRU rompt avec toute l'histoire démocratique de la politique de la ville car il impose comme préalable la définition d'un cadre technique et financier complexe et rigide, difficilement compatible avec les rythmes d'une démarche démocratique avant tout fondée sur la compréhension, l'apprentissage collectif.

De la préservation d'un modèle régional et local dynamique

Dans ce contexte de mutation profonde, certaines collectivités territoriales se sont organisées pour préserver ce qu'elles considéraient comme des atouts, des ressources. La Région Nord-Pas-de-Calais, historiquement très engagée, et ceci dès l'origine, pour configurer la politique de la Ville avec l'Etat, a su imposer, notamment à l'ANRU, à la fois sa propre géographie prioritaire et préserver un mode d'accompagnement des territoires. La Région a donc contractualisé avec l'ANRU pour configurer un Projet de Rénovation Urbaine régional en harmonie avec l'histoire et la géographie qu'elle avait contribué à promouvoir en mobilisant des moyens financiers considérables. Pour assurer la continuité de sa coopération avec les agglomérations, elle a, en outre, poursuivi son engagement sur de grands domaines comme ceux de la démocratie locale, de l'accompagnement des acteurs à l'innovation, du développement culturel…

A l'échelon local, le territoire dunkerquois est engagé dans deux grands PRU (Ville de Dunkerque et Ville de Grande Synthe) et dans une démarche de « Zone Franche Urbaine » (Ville de Saint Pol sur Mer qui, depuis janvier 2011, fait désormais partie de la nouvelle commune de Dunkerque en tant que commune associée).

Quoiqu'il s'agisse dans les deux cas (zone franche urbaine et PRU) de projets pilotés par les Villes, la Communauté urbaine a constamment maintenu son investissement politique, administratif et financier dans l'accompagnement de l'ensemble des démarches relevant de la politique de la Ville.

Elle a notamment dans les domaines du logement, de la politique foncière et de l'aménagement urbain, toujours joué un rôle moteur. Par ailleurs, en ce qui concerne les quartiers anciens dégradés de Dunkerque, elle assure directement le pilotage du projet de rénovation urbaine (OPAH RU) sur les aspects acquisition, démolition, reconstruction, réhabilitation…

La Communauté urbaine assure, en outre, comme précédemment, le pilotage du Contrat Urbain de Cohésion Sociale intercommunal et ceci dans des conditions qui ne sont pas toujours aisées compte tenu de la baisse des ressources en provenance de l'Etat. En effet, le CUCS, hors dispositif réussite éducative et autres, mobilise seulement 500.000 € par an de crédits spécifiques Etat, et ceci pour cinq communes, 18 quartiers et 42 500 habitants environ, ce qui ne facilite guère l'exercice de son leadership en ce domaine.

En ce qui concerne la Ville de Dunkerque, le PRU qu'elle conduit comporte deux projets : l'un sur un quartier d'habitat social, l'autre sur un territoire comportant à la fois un quartier d'habitat social et un quartier d'habitat ancien dégradé (OPAH-RU).

Concernant le premier projet, celui-ci a reçu un aval global de la part de l'ANRU et a bénéficié de financements permettant d'assurer une rénovation complète du territoire. En ce qui concerne le deuxième projet, celui-ci n'a pu obtenir de la part de l'ANRU que la moitié des financements nécessaires pour sa mise en œuvre. Ceci signifie qu'en l'état des financements, le projet ne pourra être que partiellement réalisé ; son achèvement nécessitera donc un nouvel engagement de la part de l'ANRU (« ANRU 2 »).

Au-delà de cette difficulté bien réelle, il convient de souligner la pertinence des dynamiques de rénovation urbaine mises en œuvre, ici et ailleurs. Celles-ci promeuvent un ensemble de transformations profondes et durables pour des quartiers d'habitat populaire marginalisés, qu'ils relèvent, comme à Dunkerque, de la problématique des grands ensembles de l'habitat social ou de celles des quartiers d'habitat ancien dégradé.

Le projet mis en œuvre ici à partir de 2007 et dont l'achèvement est prévu pour 2013-14, permet d'ores et déjà de mesurer l'ampleur des transformations qu'il a générées, que ce soit en termes de paysage urbain, de qualité architecturale, de renouvellement économique, d'offres diversifiées de logements, d'équipements publics et de recomposition sociale. Nous mesurons déjà au niveau local un changement dans les représentations de ces quartiers, non seulement en interne mais aussi à l'échelle de la Ville et de l'agglomération.

Concernant le volet cohésion sociale, et compte tenu de la diminution des crédits spécifiques politique de la Ville affectés à l'agglomération de Dunkerque (la Ville dispose annuellement de 120.000 € de crédits Etat pour 5 quartiers regroupant 10.000 habitants environ), la Ville a été amenée, avec l'accord de l'Etat, à concentrer la quasi-totalité des moyens CUCS dont elle disposait dans l'accompagnement social lié au logement de l'opération RU.

Sur l'ensemble des autres champs relevant de la cohésion et de l'accompagnement social, elle a tenté de maintenir, avec ses moyens propres, une démarche de développement social dans les domaines prioritaires de l'éducation, de l'insertion sociale et professionnelle, de la culture, de la santé… en mobilisant plus fortement encore ses propres services (centraux et déconcentrés) et les partenaires de terrain, sans pouvoir toutefois soutenir ici une dynamique faisant réellement levier pour assurer une transformation sociale à la hauteur des besoins et des attentes des habitants.

L'un des atouts de la Ville de Dunkerque qui lui a permis de maintenir, malgré tout, cette dynamique de développement social est lié à son mode d'organisation politique, administratif et démocratique. Celle-ci

s'appuie, à la fois, sur des instances de Ville (élus thématiques et services centraux), sur des instances dans les quartiers (élus de quartiers, mairies de quartier et conseils de quartiers) ainsi que sur un réseau de maisons de quartier (ex-centres sociaux, au nombre de 14, dont 6 sont situés sur les quartiers en politique de la Ville). Cette organisation a permis de maintenir des dynamiques initiées historiquement dans le cadre de la politique de la Ville favorisant une grande proximité et disponibilité du service public par rapport aux habitants. Elle a soutenu les capacités à générer des coopérations transversales et inter-institutionnelles et favorisé ainsi la créativité pour transformer le service public, pour inventer de nouvelles dynamiques démocratiques (mis en place autour de chacun des projets de rénovation urbaine d'ateliers participatifs, implication des conseils de quartier et des maisons de quartier dans le suivi des projets, réunions publiques, enquêtes qualitatives auprès des habitants, etc.), pour soutenir le vivre ensemble.

Ces dynamiques de développement social favorisant la créativité et la coopération entre les forces vives d'un territoire sont essentielles à tenir dans le temps. Dans les territoires pour lesquelles le PRU s'achève, le vivre ensemble, le « faire société ensemble » devient l'enjeu majeur pour que ces quartiers transformés « prennent » et s'inscrivent pleinement dans la ville.

Pour les territoires dont le projet initial n'a pu être mis en œuvre complètement, il apparaît nécessaire de trouver les moyens collectifs pour gérer l'attente et pour réouvrir l'avenir, tant sur le plan urbain que social.

Pour finir, en ce qui concerne la question des inégalités sociales, nous ne sommes pas en mesure au niveau local d'apprécier aujourd'hui les effets des processus engagés en termes de politique de la Ville tant les transformations sociales sont fortes et en cours. Cette affirmation est d'autant plus vraie qu'il est en outre difficile de distinguer les effets des politiques publiques de ceux de la crise générale. Il n'en demeure pas moins que l'ensemble des acteurs sociaux de terrain repèrent des indices de processus de précarisation et de paupérisation dans ces quartiers là et au-delà. Ceci milite fortement pour la mise en place, au-delà du niveau national, de dispositifs d'évaluation locaux (qualitatif et quantitatif), faisant place aussi à l'analyse des vécus ; les uns et les autres étant mis en réseau.

Au bilan de ces années où l'Etat a progressivement remplacé la nécessité d'une politique de la ville claire dans ses objectifs par un « foisonnement » législatif et administratif où le complexe et le déclaratif l'emportaient sur une réelle vision, on peut témoigner à Dunkerque de l'impérieuse nécessité d'une approche décentralisée associant Région et Communauté Urbaine. Les résultats d'une démarche ainsi maîtrisée et souvent accompagnée par les services décentralisés de l'Etat plus pérennes et adaptés auraient pu bénéficier de soutiens financiers.

REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU GRAND BOULONNAIS

En ma qualité de Président de la Communauté d'agglomération du Boulonnais, j'ai pris connaissance avec attention du projet de rapport public « La politique de la ville, une décennie de réformes » que vous m'avez adressé conformément à la procédure en vigueur.

Je saisis la possibilité qui m'est offerte d'apporter une contribution à la problématique que vous soulevez en général et surtout d'apporter des précisions sur les extraits qui concernent la Communauté d'agglomération du Boulonnais en particulier.

Si la persistance des inégalités dans les quartiers les plus défavorisés est manifeste, elle ne doit néanmoins pas masquer les avancées réelles que la politique de la ville a permises (programmes de rénovation urbaine, …) et conduire à sa remise en cause.

Certes les nombreux objectifs assignés à la politique de la ville n'ont pas tous été atteints, mais comme vous le soulignez, c'est la mesure des résultats qui est en cause et, il ne faut pas non plus le cacher, l'inadéquation entre les difficultés ancrées dans certains quartiers et les moyens spécifiques mobilisés dans une logique de rattrapage.

Vous faites mention d'une « décennie de réformes » mais l'aspiration à une refonte en profondeur de la politique de la ville demeure largement partagée. Des enjeux comme la révision de la géographie prioritaire, la simplification des dispositifs et la rénovation du dialogue ont malheureusement été éludés.

Je partage votre analyse sur l'inégale implication des intercommunalités dans la mise en œuvre locale de la politique de la ville. Pour ce qui est de la Communauté d'agglomération du boulonnais, je maintiens qu'elle exerce une mission d'animation et de pilotage et qu'elle mobilise les moyens en conséquence sans bénéficier du soutien de l'État.

Qui plus est, son rôle ne se limite pas à la seule coordination car elle apporte aussi des cofinancements aux programmes qui sont initiés par les communes et les associations, quand elle n'en porte pas elle-même.

De par leurs compétences de proximité, les communes sont logiquement plus investies que la Communauté d'agglomération du Boulonnais dans la mise en œuvre concrète des actions et des programmes en direction des habitants.

Mais cette répartition des rôles guidée par une logique de subsidiarité ne nuit en rien à un pilotage efficace du contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) et le lien que vous faites avec le poids des villes centres ne vaut pas

pour l'agglomération boulonnaise dont les Zones Urbaines Sensibles ne sont pas limitées à la seule ville de Boulogne-sur-Mer.

Je ne peux donc pas partager l'illustration qui est faite de la Communauté d'agglomération du Boulonnais dans la partie relative à « Une intercommunalité qui n'a toujours pas trouvé sa place » et « Le poids historique des villes centres ».

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir étudier ces remarques dans la perspective de la publication de ce rapport qui, je le souhaite, participera d'une réforme de la politique de la ville vers plus de simplification et plus de justice.

REPONSE DU MAIRE DE DENAIN

Afin de rendre intelligibles les propos qui les composent, je souhaiterais effectuer une brève présentation de la commune de Denain.

Préalable - La désindustrialisation à l'origine d'une désertification économique et d'une désarticulation sociale

La Commune de Denain a tiré son essor des exploitations minières et sidérurgiques des XIX^{ème} et XX^{ème} siècles. Leur arrêt, progressif pour les premières, brutal pour les secondes, a laissé place à un territoire en souffrance et à une population privée de cadres sociaux d'existence en proie à un profond sentiment de renoncement et de fatalité. Très concrètement, la fin de l'exploitation des houillères et l'arrêt de la production d'acier se sont traduits par la perte de 20 000 emplois et de 7 000 habitants pour la Ville de Denain. La gestion des héritages du passé industriel de la commune impose à la Municipalité d'assurer un fonctionnement des services publics optimal et adapté aux besoins sociaux considérables de la population dans un contexte caractérisé par :

- un taux de chômage particulièrement élevé (25,9 % sources INSEE 2008) et des indicateurs sociaux inquiétants ;

- un tissu urbain déstructuré, entrecoupé de friches industrielles ;

- un parc de logements, notamment de logements privés, globalement en très mauvais état ;

- des moyens financiers très restreints pour le budget communal.

Ces difficultés, imbriquées entre elles, s'alimentent mutuellement. Elles font de la commune et des zones urbaines voisines qui lui sont directement rattachées, un territoire stigmatisé que l'action publique peine à inverser, faute d'un traitement véritablement discriminant.

En dépit de cette désarticulation structurelle de l'Economie et de la Société locales, une démarche de recomposition urbaine encourage, depuis le début des années 80, un processus de réhabilitation et de renouvellement du bâti, œuvre à l'amélioration de la desserte routière et à la mobilité des habitants, tente d'initier des externalités positives pour relancer l'activité économique et commerciale.

Dans ce cadre d'action, la politique de la Ville constitue un outil particulièrement précieux sur les deux volets qui la composent : la rénovation urbaine, un quartier de la commune fait l'objet d'un programme ANRU (105 M€ dont une part ville de 24 M€) et le Contrat Urbain de Cohésion Sociale (1,2 M€ dont une part ville de 320 K€). Il est usuel de présenter cette politique de la Ville comme la résultante d'une triangulation entre trois facteurs : la mobilisation des acteurs présents sur le territoire et

de leurs compétences, la contractualisation de ces mêmes acteurs, l'interministérialité de l'action régalienne. Les deux premiers axes feront l'objet de remarques de ma part susceptibles d'apporter un éclairage sur les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre opérationnelle de la politique de la Ville. Le pilotage de la politique de la Ville sera, enfin, évoqué plaçant, dans une perspective historique, les conséquences de la loi de 2003.

La mobilisation des acteurs : la question de la capacité à mettre en œuvre

La mobilisation des acteurs de la politique de la Ville qui en constitue un pilier, interroge directement la capacité financière et humaine à porter des programmes de rénovation urbaine d'ampleur par des acteurs déjà hautement fragilisés par des décennies d'affaiblissement de leur dynamique de recettes et par le poids de leurs charges structurelles. Le portage des politiques de rénovation urbaine par des communes désindustrialisées, en ce qu'il nécessite la création d'un fonds de roulement préalable - destiné à pallier les décalages entre réalisation des investissements et perception des subventions - est générateur d'un effet d'éviction sur d'autres investissements qui pourraient se réaliser sur d'autres quartiers et donc donner à cette politique une dimension globale, de « levier » vers une normalisation de l'état social du territoire. La notion de « surface financière critique » permettant d'assurer un portage efficient de la politique de la Ville notamment dans son volet « rénovation urbaine » n'est pas à sous-estimer. Elle est notamment très prégnante lorsque l'EPCI n'intervient pas en maîtrise d'ouvrage directe sur les investissements alors même que la politique de la ville figure dans ses compétences obligatoires.

C'est pour cette raison, qu'en 2009, la municipalité a renoncé à candidater à l'appel à projets du Programme National de Rénovation des Quartiers Anciens Dégradés. Pourtant les difficultés rencontrées dans le tissu urbain ancien, la politique foncière engagée en partenariat avec l'Etablissement Public Foncier du Nord Pas-de-Calais et la dynamique de projet enclenchée au travers une « Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat/Rénovation Urbaine » étaient autant d'éléments qui auraient pu fonder la présentation d'un ambitieux projet répondant à un des plus graves dysfonctionnements urbains auxquels est confronté la ville de Denain. Mais, la ville venant juste de contractualiser le projet de rénovation urbaine du Faubourg Duchateau et n'ayant ni recul, ni perception précise de l'impact pluriannuel de ce premier engagement sur ses prévisions budgétaires, a, je pense raisonnablement, choisi de ne pas s'engager dans un projet qu'elle n'était pas capable de soutenir.

La contractualisation des acteurs – la question du zonage de la politique de la Ville

La contractualisation entre les différents acteurs de la politique de la ville est subséquente au découpage du territoire en zones renvoyant à des

moyens différenciés selon les types de zonage. Les principes de construction de la géographie prioritaire avec notamment des quartiers classés « Zone Urbaine Sensible » et des quartiers « CUCS non ZUS » interrogent dès lors que les indicateurs socio-économiques sont comparables entre ces zones et le reste du territoire.

En la matière, la totalité du territoire de la ville de Denain est éligible au Contrat Urbain de Cohésion Sociale alors que seul le quartier du Faubourg Duchâteau est classé en zone urbaine sensible.

La Zone Urbaine Sensible est donc très réductrice et nie la pauvreté générale de la commune et de ses habitants

Si effectivement le quartier du Faubourg Duchâteau est très stigmatisé par son histoire et sa morphologie urbaine, il ne détient pas le monopole des mauvais indicateurs socio-économiques :

▪ le revenu moyen par habitant de la commune s'établit à 6 498,24 €, soit 48,66 % du revenu moyen des communes de même strate qui est de 13.355,08 € ;

▪ la commune de Denain enregistre un taux de chômage de 31 % avec un pic à 41,5 % dans la zone classée en ZUS (ce taux est de 13 % sur le Département du Nord) ;

▪ la part de la population de plus de 15 ans non scolarisée sans qualification est de 25 % de la population totale ;

▪ 10 % de la population perçoit le Revenu de Solidarité Active ; 8 % de la population voit son revenu exclusivement constitué de prestations sociales ;

▪ le nombre d'allocataires CAF couvre 27 % de la population, le nombre d'allocataires percevant une allocation logement est de 19 %.

Par ailleurs, le parc de logements HLM est globalement dans un état moyen. Il ne représente que 27 % des résidences principales. Il est très largement insuffisant au regard des besoins de la population et laisse libre cours aux activités des marchands de sommeil.

En effet, le retard dans la mise au confort du parc privé et la paupérisation des locataires qui y vivent est mesurable à Denain. Malgré une « Opération Programmée de l'Amélioration de l'Habitat » menée au début des années « 90 » sur le centre-ville, suivie d'un « Programme Social Thématique » mené jusqu'en 2001, 15 % des logements occupés en 2005 étaient présumés indignes. On constate que le nombre de locataires disposant de revenus inférieurs à 60 % du plafond d'éligibilité à un logement HLM atteignait 1 682 ménages en 2005 (source FILOCOM).

La forte proportion de logements sans confort et inconfortables constatée lors du recensement de 1999 reste une caractéristique majeure de la ville de Denain. Ainsi, le Plan Local de l'Habitat précise : « Sur le territoire communautaire, près de 7 000 logements sont sans confort sanitaire. Cela représente 13 % du parc, soit près de trois fois plus que la moyenne nationale (5 %). Ces phénomènes sont particulièrement concentrés dans les communes de Denain, Lourches, Haveluy et Escaudain où les logements présumés indignes (source : Filocom) représentaient en 2003 plus de 20 % des résidences principales (plus d'un quart à Denain) ».

Ainsi, sur la base d'une géographie prioritaire ne reflétant pas la réalité de ses difficultés, la commune de Denain, pourtant désignée comme la plus pauvre de France (son potentiel financier est de 873 €/hab pour une moyenne de 1 113 € pour les villes de même strate), s'est vue écartée du Plan Espoir Banlieues puis du Plan de relance.

Pour cette raison, il est important de souligner :

- l'incohérence de ces zonages : la Commune de Denain dispose d'une ZUS reprenant 10 % de sa population alors que les indicateurs socio-économiques ne sont pas meilleurs dans les quartiers CUCS hors ZUS. Cette incohérence est lourde de conséquences puisque le périmètre ZUS restrictif prive la commune de l'éligibilité à la Dotation de Développement Urbain alors même que la Zone Franche Urbaine (normalement incluse dans la ZUS) concerne un territoire dont la superficie dépasse largement celle de la ZUS. L'impact financier du zonage de la politique de la ville qui impactait la Dotation de Solidarité Urbaine nourrit, là encore, un effet d'éviction totalement contradictoire avec la finalité recherchée par la politique de la Ville.

Par ailleurs, les exonérations fiscales et de charges salariales consenties aux employeurs dans le cadre des ZFU - si elles constituent un mécanisme incitatif - sont à l'origine d'une mobilité infra communale des entreprises qui désertent leurs sites historiques d'implantation pour investir les parties du territoire leur faisant bénéficier de ces avantages.

- l'insuffisance de la portée des mesures incitatives liées au zonage : Il faut aussi relever la faible portée de ces seules mesures d'incitation lorsque l'enjeu principal de la ZFU est de reconquérir d'anciennes friches industrielles. Dans ce dernier cas, l'effet des exonérations est d'emblée compensé par le surcoût des dépollutions et terrassements de sites d'implantation générés par le passé productif des lieux ayant impacté la nature des sous-sols.

Organisation et pilotage – quel partenariat ?

A l'échelle nationale, la Direction Interministérielle à la Ville (DIV) s'appuie aujourd'hui sur deux principaux opérateurs, dont elle assure la

tutelle : l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) et l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ANCSEC).

Ainsi, la période a connu la transition entre les Contrats de Ville/grands projets de ville et les CUCS/ANRU. En matière d'organisation territoriale le changement est de taille.

L'ère des contrats de ville

Les contrats de ville étaient conçus comme une déclinaison des Contrats d'Agglomération eux-mêmes étant une déclinaison Territoriale des Contrats de Plans Etat-Région. Ainsi le partenariat voire co-maîtrise d'ouvrage de ces politiques était inscrite dans les fondements des dispositifs de la politique de la ville. Cette période a connu son apogée à l'occasion du contrat de plan 2000-2006 avec la mise en place, pour accompagner la création des Grands Projets de Ville, de Groupements d'Intérêt Public pour co-animer et co-gérer les différents dispositifs de la politique la ville. C'était là un moyen de pousser de façon très importante le partenariat et de s'assurer, sur un territoire donné, de la cohérence des différents dispositifs de la politique de la ville quelles que soient les institutions porteuses.

Cette organisation plaçait au cœur du système les agglomérations que la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale dite loi Chevènement avait créé en 1999 en leur donnant la politique de la ville pour compétence obligatoire.

La maturation et la montée en puissance des communautés d'agglomération sur cette compétence se sont faites de façon hétérogène, certaines ayant du mal à trouver une place et une légitimité entre les services de l'État et les communes, lieu de la proximité et du développement des actions.

La loi de 2003, à l'origine de l'ANRU et du PNRU, est venue contrarier cet effort d'investissement des agglomérations dans la politique de la ville. En identifiant les villes comme porteurs de projet principal, l'ANRU a amené les communautés d'agglomération à se recentrer sur leur compétence habitat souvent mieux appréhendée.

Instruction centralisée, politique nationale, déconnexion entre les dossiers candidats à l'ANRU et fin de vie des contrats de ville sont les raisons de la suppression de la plupart GIP, gestionnaires locaux des dispositifs de la politique de la ville dont le GIP-GPV de l'arrondissement de Valenciennes.

Un partenariat renouvelé autour des projets contractualisés avec l'ANRU et en régression sur les autres dispositifs.

Si l'ANRU a effectivement réussi à refonder le partenariat autour des projets de rénovation urbaine, il en est tout autrement de l'ANCSEC

En effet, la création d'une agence nationale aurait pu laisser craindre une rupture des partenariats locaux fondés sur les anciennes logiques des contrats plans et contrat d'agglomération. La maturation du nouveau dispositif a été longue et a nécessité des ajustements locaux et régionaux. Mais aujourd'hui, force est de constater que l'ambition des projets, leur effet structurant et l'implication des bailleurs sociaux ont mobilisé très largement et ont refondé de nouveaux partenariats malgré une instruction centralisée parfois mal vécue. Les projets soutenus et contractualisés se sont imposés à tous.

Il faut d'ailleurs reconnaître à la loi de 2003 d'avoir surtout réussi une grande mobilisation pour la cause de la rénovation urbaine des quartiers et grands ensembles.

D'abord dans la composition et le financement de l'ANRU la mobilisation du 1 % logement a donné une dimension jamais atteinte à la politique de la ville. Et puis seule, l'ANRU n'aurait pas pu assumer un tel programme national. Les bailleurs ont fait preuve d'un engagement sans précédent qui a mobilisé et mobilise encore une grande partie de leurs moyens financiers et de leur ingénierie. Leur participation représente souvent plus de 50 % du montant total des conventions. Quant aux collectivités locales, régions, départements, agglomérations et villes leur participation a eu un effet levier sans lequel la contractualisation n'aurait pas pu aboutir et donc le projet voir le jour. Ainsi sur Denain, la participation de l'ANRU représente 20 % du projet comme celle des collectivités territoriales (Région Agglomération Ville) et celle du bailleur, Partenord Habitat 60 %.

Par contre, l'ANCSEC, créée sur des bases similaires à celle de l'ANRU n'a pas réussi cette refondation du partenariat. La négociation des CUCS s'est faite exclusivement entre l'Etat, les agglomérations et les communes et a laissé le Conseil Régional et les autres partenaires développer leurs propres politiques de lutte contre les exclusions sans recherche de cohérence à priori. Ainsi l'ANCSEC, sans renouveler fondamentalement les actions financées, sans apporter de moyens supplémentaires et gérant plutôt une diminution des crédits dédiés a pâti de sa faible présence à l'échelle locale. Elle s'est coupée des partenariats locaux sans nouer de véritables relations privilégiées avec les agglomérations.

Dans ce contexte, c'est à travers de bonnes relations avec les services de l'Etat notamment relayées par le délégué du Préfet, que la ville de Denain a fait évoluer ses programmations annuelles et les a recentrées sur quatre thématiques prioritaires du territoire :

- *Prévention de la délinquance.*
- *Education.*

▪ *L'accès à l'emploi.*

▪ *L'accompagnement du projet de rénovation urbaine.*

Des démarches locales de compensation

Dans ce contexte, on remarquera l'initiative de Monsieur le sous-préfet de Valenciennes. Celui-ci, pour incarner une politique plus ancrée dans les réalités de terrain, en partenariat avec les villes de Denain, Douchy-les-Mines, Escaudain et Lourches, le conseil général, la Poste et la caisse d'allocations familiales, a mis sur pied une cellule d'animation locale visant à optimiser les moyens de la politique de la ville sur un territoire identifié comme étant en grande difficulté et à trouver des cohérences d'actions interinstitutionnelles. Chacun se retrouve ainsi autour d'une Convention pluriannuelle de soutien au développement, social, sanitaire et éducatif du Denaisis qui identifie dix chantiers structurants :

▪ *Lutter plus efficacement contre l'habitat indigne au travers d'opérations ciblées de lutte contre l'insalubrité (mobilisation des services de l'ARS) et d'un travail concerté avec la CAF sur le volet de l'indécence ;*

▪ *mobilisation de chantiers d'insertion en vue de la rénovation des locaux scolaires des communes ;*

▪ *accompagner la CAPH et les communes dans la préparation d'un dossier de rénovation urbaine dans le cadre d'un éventuel « ANRU II » ;*

▪ *mobilisation des Dispositifs de Réussite Educative (DRE) : Poursuite du travail entrepris au travers des DRE de Denain et Escaudain et mise en place d'un DRE à Douchy-les-Mines ;*

▪ *Poursuivre la mise en place d'un Atelier Santé Ville portée par la CAPH centrant son action sur le Denaisis ;*

▪ *identifier si nécessaire des actions spécifiques sur le périmètre des quatre communes dans le cadre de la programmation des Contrats Urbains de Cohésion Sociale avec la CAPH ;*

▪ *créer un Contrat Local de Santé ;*

▪ *sous le pilotage des services du Département, mettre en place localement des comités de concertation réunissant les différents intervenants concernées (CCAS, CAF, Education Nationale, etc.) pour traiter ensemble et concrètement dans leur globalité les situations des familles les plus en difficultés ;*

▪ *développer des actions de prévention précoce sous l'égide des services du Département ;*

▪ *afin de prévenir le surendettement, renforcer l'accompagnement des familles sur le champ de l'économie sociale et familiale, notamment à l'appui des outils pouvant être proposés par le Groupe « La Poste ».*

Le PNRU, le renouveau de la politique de la ville

Par la création de l'ANRU et du PNRU, la loi de 2003 refonde en profondeur la politique de la ville et donne une réelle importance à la rénovation urbaine et à la question du logement sans exclure la dimension sociale traditionnellement appréhendée par la politique de la ville. Il s'agit là d'un véritable enrichissement et non d'une opposition. Cette démarche est remarquable à plusieurs titres :

La politique de la ville traite de la ville

Le mot ville dans « politique de la ville », « conseil national des villes », « comité interministériel à la ville », « délégation interministérielle à la ville », cache en fait un terme générique qui désigne « la ville mal faite », celle qui pose des problèmes.

La loi de 2003 l'ANRU et son PNRU qui l'accompagne changent ainsi complètement la donne. Ils s'attaquent à la stigmatisation des quartiers de nos villes construits sous forme de grands ensembles trop souvent désincarnés et introduisent fortement les principes de mixité et de renouvellement urbain. C'est là un engagement dans le développement durable et dans la lutte contre l'étalement urbain. Cela pose directement la question des formes urbaines, de la densité et de la reconstruction de la ville sur elle-même. C'est aussi une façon de parier sur une nouvelle attractivité de ces territoires en déficit d'image, incapables d'attirer des entreprises créatrices d'emploi et très stigmatisant pour leurs habitants.

Ainsi pour la première fois, la politique de la ville traite globalement de la question des villes, des quartiers et des relations entre forme urbaine et exclusion. La question du logement est replacée au cœur des réflexions comme un des fondements du bien-être social.

Une instruction rigoureuse voire sévère qui garantit une qualité ou au moins une ambition de projet.

L'application de la loi et l'instruction des dossiers de candidature au PNRU ont été faites avec une grande rigueur. L'analyse des dossiers et l'accompagnement des porteurs de projet réalisés par les services déconcentrés de l'état et chargé de mission de l'ANRU n'ont pas succombé aux solutions faciles. Si cela a eu pour conséquence des retards dans la contractualisation de certains projets et donc dans leur mise en œuvre, cela a aussi garanti une qualité des projets, une prise en compte globale des

difficultés et une recherche systématique des réponses aux dysfonctionnements constatés.

Tout au moins, la force de frappe de l'ANRU a permis de porter une véritable ambition de projet et de mettre en perspective une reconfiguration totale des grands ensembles français dont celui de Denain.

Adéquation entre objectifs et moyens

Si les objectifs des projets contractualisés avec l'ANRU se devaient d'être ambitieux les moyens mobilisés ont été à la hauteur et ont permis à de nombreux porteurs de s'engager dans des projets qui étaient jusqu'alors restés hors de portée. Préalablement à la loi de 2003, Etat et collectivité locale s'étaient engagés dans les Grands Projets de Ville. Ceux-ci avaient permis de mettre en perspective des ambitions de rénovation urbaine sans être capables de les accompagner financièrement et sans être capables de mobiliser à ce point les bailleurs sociaux.

L'autre élément source de réussite et particulièrement nouveau pour la politique de la ville est la capacité donnée à l'ANRU de contractualiser de façon pluriannuelle. Bien sûr le montage de la convention financière est plus fastidieux et demande une ingénierie pointue, mais cela permet aux porteurs de s'engager sereinement, de mesurer leur capacité de portage financier et de définir dans le temps le niveau de soutenabilité du projet.

La relation entre le projet social et le projet urbain

Projets urbains et projets sociaux sont souvent renvoyés dos à dos. Facilement, on oppose ainsi au projet urbain son absence de projet social. Il s'agit là d'une sorte de procès d'intention aux nouveaux outils de la politique de la ville que sont l'ANRU et son Programme National.

Bien sûr, le projet urbain n'a rien de magique. Néanmoins, le projet urbain est une chance unique pour le territoire de retrouver une nouvelle notoriété fondement d'une attractivité renouvelée. C'est l'occasion pour un territoire entier et l'ensemble de ses habitants, d'abord de ne plus être stigmatisés juste par un lieu d'habitation, de bénéficier d'équipements et de services renouvelés et renforcés, de retrouver des perspectives de mieux vivre ensemble, et surtout des perspectives d'emploi et de développement.

Par ailleurs, le projet urbain a des objectifs sociaux très précis qui lui sont assignés. Relogement, insertion, gestion urbaine de proximité, participation des habitants représentent à la fois les fondements du projet et les conditions de sa réussite. Ce sont des points cruciaux auxquels les partenaires du projet sont très attentifs. Une grande partie des revues de projet y sont consacrées.

REPONSE DU MAIRE DE LAMBERSART

Le rapport relève, dans sa troisième partie, la disparité significative en termes d'échelle de financement et l'absence de coordination entre les volets urbains et sociaux de la rénovation urbaine.

Le Projet de rénovation urbaine (PRU) du Pacot Vandracq à Lambersart a été conçu comme un projet global alliant des préoccupations urbaines et sociales. Ainsi, comme en témoigne le récent rapport de point d'étape mené sur le PRU, la programmation du Contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) dispose de trois actions spécifiques pensées afin d'être en articulation forte avec le PRU.

Le volet dit social ne saurait être réduit aux seules actions menées dans le cadre du CUCS, dotées d'une enveloppe symbolique de 14 675 € au profit de Lambersart en 2012. En effet, le projet social mené dans le cadre du PRU repose sur l'engagement déterminant de la ville de Lambersart et de ses partenaires sur plusieurs axes forts :

• en premier lieu, une mobilisation et un accompagnement importants de la démarche de relogement, investissement partenarial perçu et reconnu par les ménages relogés comme en atteste les récents résultats issus des enquêtes de satisfaction post-relogement ;

• la mise en œuvre de la charte locale d'insertion dont les objectifs fixés initialement seront dépassés et qui aura permis à 49 personnes de cheminer vers un retour à l'emploi ;

• la mise en place d'une action spécifique de concertation et de communication auprès des habitants ;

• et, enfin, la poursuite du projet éducatif qui s'attache à redonner toute son attractivité au groupe scolaire présent sur le quartier, objectif en passe d'être atteint d'après les conclusions du point d'étape de clôture du PRU.

De surcroît, le projet urbain dépasse la stricte amélioration du cadre de vie et des conditions d'habiter. Il ambitionne, en effet, d'offrir aux habitants les garanties d'une insertion dans la ville. Cela passe par la refonte totale du schéma viaire du quartier et un investissement massif en faveur des équipements. Le projet prévoit la réalisation d'un maillage d'équipements publics où cohabitent des équipements de proximité et des équipements structurants à vocation communale, voire intercommunale permettant la rencontre des populations du territoire.

Enfin, les acteurs du PRU continuent leur forte mobilisation en faveur des habitants, au-delà des engagements pris en matière de rénovation urbaine. C'est ainsi que dans une perspective de développement durable et

équitable de son territoire, la ville de Lambersart mène en lien avec le bailleur « Vilogia » une réflexion visant à renouveler le mode de production du chauffage urbain, afin de maîtriser le coût des charges énergétiques pour les habitants, les émissions de gaz à effet de serre et le recours aux énergies fossiles.

REPONSE DE L'ANCIEN MAIRE DE LAMBERSART

Le rapport relève, dans sa troisième partie, la disparité significative en termes d'échelle de financement et l'absence de coordination entre les volets urbains et sociaux de la rénovation urbaine.

Je ne peux que confirmer vos constats sur les disparités importantes des ressources financières dévolues à ces deux volets. Ce diagnostic posé, il semble néanmoins nécessaire de souligner que le Projet de rénovation urbaine (PRU) du Pacot Vandracq à Lambersart a été conçu comme un projet global alliant des préoccupations urbaines et sociales. Ainsi, comme en témoigne le récent rapport de point d'étape mené sur le PRU, la programmation du Contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) dispose de trois actions spécifiques pensées afin d'être en articulation forte avec le PRU.

De plus, j'attire votre attention sur le fait que le volet dit social ne saurait être réduit aux seules actions menées dans le cadre du CUCS, dotées d'une enveloppe symbolique de 14 675 € au profit de Lambersart en 2012. En effet, le projet social mené dans le cadre du PRU repose sur l'engagement déterminant de la ville de Lambersart et de ses partenaires sur plusieurs axes forts :

• en premier lieu, une mobilisation et un accompagnement importants de la démarche de relogement, investissement partenarial perçu et reconnu par les ménages relogés comme en atteste les récents résultats issus des enquêtes de satisfaction post-relogement ;

• la mise en œuvre de la charte locale d'insertion dont les objectifs fixés initialement seront dépassés et qui aura permis à 49 personnes de cheminer vers un retour à l'emploi ;

• la mise en place d'une action spécifique de concertation et de communication auprès des habitants ;

• et, enfin, la poursuite du projet éducatif qui s'attache à redonner toute son attractivité au groupe scolaire présent sur le quartier, objectif en passe d'être atteint d'après les conclusions du point d'étape de clôture du PRU.

De surcroît, le projet urbain dépasse la stricte amélioration du cadre de vie et des conditions d'habiter. Il ambitionne, en effet, d'offrir aux habitants les garanties d'une insertion dans la ville. Cela passe par la refonte totale du schéma viaire du quartier et un investissement massif en faveur des équipements. Le projet prévoit la réalisation d'un maillage d'équipements publics où cohabitent des équipements de proximité et des équipements structurants à vocation communale, voire intercommunale permettant la rencontre des populations du territoire.

Enfin, les acteurs du PRU continuent leur forte mobilisation en faveur des habitants, au-delà des engagements pris en matière de rénovation urbaine. C'est ainsi que dans une perspective de développement durable et équitable de son territoire, la ville de Lambersart mène en lien avec le bailleur « Vilogia » une réflexion visant à renouveler le mode de production du chauffage urbain, afin de maîtriser le coût des charges énergétiques pour les habitants, les émissions de gaz à effet de serre et le recours aux énergies fossiles.

REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DU CAUDRESIS ET DU CATESIS

S'agissant du passage concernant notre communauté, il appelle de ma part les observations suivantes :

• la communauté de communes avait signé, au titre de sa compétence et politique de lutte contre l'habitat insalubre et les logements indignes, une convention de partenariat politique de lutte contre l'insalubrité et la non-décence sur le territoire de la Communauté, permettant ainsi de développer des actions en faveur du logement salubre et décent par la mise en place de permanences sur le territoire ;

• la communauté de communes du Caudrésis et du Catésis soutient financièrement des organismes chargés de la mise en œuvre d'actions relevant de la politique de la ville mais y participe également par le fait que des élus de la communauté de communes siègent dans ces instances et sont donc informés de l'impact de ces structures sur le territoire communautaire.

REPONSE DU MAIRE DE LE PORTEL

Je vous informe que je n'ai aucune remarque à formuler sur les extraits du projet concernant la commune de Le Portel.

REPONSE DU MAIRE DE CAUDRY

S'agissant des passages concernant notre ville, ils appellent, de ma part, les observations qui suivent :

1) Effectivement, notre commune n'avait pas d'antécédents en matière de politique contractuelle de la ville. Cependant, dans le domaine de l'action sociale, différents acteurs institutionnels, associatifs, caritatifs étaient présents : Centre communal d'action sociale (CCAS), Unité territoriale de prévention et d'action sociale (UTPAS), Caisse d'allocations familiales (CAF), Centres sociaux, mais il manquait une instance de coordination de leurs interventions.

L'éligibilité de notre commune au Programme national de rénovation urbaine (PNRU), a été le déclic car elle a été la clé d'accès, en 2007, au Contrat urbain de cohésion sociale (CUCS).

Pour en assurer le pilotage, la ville a créé une direction de la cohésion sociale et mis en place une équipe composée d'une directrice, responsable également de la mise en œuvre de notre projet de renouvellement urbain et de deux chargés de mission pour le suivi du CUCS et du Dispositif de réussite éducative.

Cette organisation, véritable « plaque tournante » pour impulser et coordonner, donne actuellement entière satisfaction liée notamment au professionnalisme des personnes en place.

2) Schématiquement, le CUCS doit soutenir des actions qui, en fonction d'objectifs déterminés, doivent aboutir à des résultats. Dès lors, il doit faire l'objet d'évaluations pour vérifier la pertinence des actions et initiatives.

A ce stade, il est vrai qu'il est difficile d'avoir un degré d'évaluation, en terme d'indicateurs quantitatifs, aussi approfondi que la commune le souhaiterait. Mais cette situation est peut-être liée à l'indisponibilité de certaines données.

S'agissant de l'intervention de l'intercommunalité - à l'époque communauté de communes du Caudrésis -, il faut savoir que les compétences en matière de lutte contre l'habitat insalubre ou indigne et d'insertion et d'emploi étaient précédemment exercées par la ville de Caudry.

Cela s'était traduit, en son temps, par des adhésions et des subventions à la Mission Locale pour l'Emploi (MLE) ou à d'autres organismes. Eu égard l'intérêt que ces types d'intervention représentent, la communauté en a pris la compétence pour en changer l'échelle géographique afin d'en faire bénéficier toutes les communes adhérentes.

Il ne m'appartient pas de me prononcer, en ma qualité de Maire, sur les modalités de la participation financière de l'intercommunalité dans les domaines précités.

Telles sont les observations que je souhaitais porter à votre connaissance.

REPONSE DE LA DIRECTRICE GENERALE DU GROUPEMENT D'INTERET PUBLIC LILLE METROPOLE RÉNOVATION URBAINE

J'ai l'honneur de vous indiquer que je n'envisage pas d'apporter de réponse.

REPONSE DU MAIRE DE SAINT-NAZAIRE
ET DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION
DE LA REGION NAZAIRIENNE ET DE L'ESTUAIRE

L'extrait confidentiel du rapport que vous m'avez envoyé en date du 22 mai 2012, mentionne à deux reprises les noms de la commune de Saint-Nazaire et de la communauté d'agglomération.

Au regard des articles L. 143-10 et R. 136-1 du code des juridictions financières, vous avez sollicité mon avis quant à la publication de ces deux mentions.

Par le présent courrier, je vous indique n'avoir aucune objection à formuler pour maintenir leur présence dans le rapport final.

REPONSE DU MAIRE DE SAUMUR

Le projet de rapport public que vous m'avez transmis me semble tout à fait exhaustif dans les éléments de contexte et d'histoire de la politique de la Ville, dans le constat d'échecs partiels à l'aune des difficultés persistantes dans nos quartiers prioritaires. Je souhaite toutefois ajouter au chapitre 2 "une politique insuffisamment pilotée", le constat suivant qui nuit fortement à l'amélioration des conditions de vie de nos concitoyens les plus fragiles au sein de nos quartiers prioritaires.

Si certaines limites sont évoquées à juste titre dans ce projet de rapport pour ce qui relève d'un certain nombre de rigidités prégnantes dans l'organisation du dispositif, je souhaite attirer votre attention sur ce qui me semble être un dysfonctionnement majeur que nous constatons aujourd'hui dans le cadre de la contractualisation Saumuroise. Il est tout à fait essentiel de noter que nous nous trouvons après les contrats successifs depuis 1990 et l'institutionnalisation de cette politique interministérielle, face à un blocage important lié à la difficulté de l'État à mobiliser des financements de droit commun en lieu et place des financements contractuels.

Les interventions financières de la "politique de la ville" s'apparentent à des traitements préférentiels au sens où elles déploient, de manière temporaire, des moyens exceptionnels et ciblés destinés à assurer un retour à la normale des quartiers, c'est-à-dire à une situation où ils ne relèveront plus que d'un traitement ordinaire (de droit commun).

Cependant, certaines actions de développement des quartiers en matière de prévention de la délinquance, d'éducation ou encore favorisant l'égalité des chances, qui répondent pour certaines aux graves carences constatées dans les quartiers prioritaires de notre territoire, ne peuvent être pérennisées au prétexte d'une politique d'exception conçue initialement comme temporaire, pour répondre à l'urgence de la situation d'exclusion sociale mais que nous rencontrons néanmoins durablement.

Si la Ville de Saumur et ses partenaires du Contrat Urbain de Cohésion Sociale (conseil général, communauté d'agglomération) mettent en œuvre une politique volontariste en basculant les crédits mobilisés au titre de la politique de la ville vers leurs budgets de droit commun, pérennisant par là même les actions les plus pertinentes, l'État se trouve aujourd'hui en incapacité de trouver des financements de même nature qui puissent prendre la relève des crédits issus des politiques contractuelles du fait de la non fongibilité des crédits d'Etat entre politique contractuelle et de droit commun.

Cette difficulté persistante, pour laquelle les représentants de l'État dans le département se sentent désarmés, représente un point d'ombre important.

REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION AMIENS METROPOLE

A la lecture de ce projet, je ne peux que souscrire aux observations de la Cour. Je profite de l'occasion qui m'est donnée pour vous dire combien nous avons pu apprécier la qualité des échanges que nous avons eus avec vos collaborateurs qui ont travaillé sur ce thème, la collectivité se trouvant confortée dans ses orientations ou enrichie par les recommandations qui lui sont faites.

REPONSE DU MAIRE D'AMIENS

A la lecture de ce projet, je ne peux que souscrire aux observations de la Cour. Je profite de l'occasion qui m'est donnée pour vous dire combien nous avons pu apprécier la qualité des échanges que nous avons eus avec vos collaborateurs qui ont travaillé sur ce thème, la collectivité se trouvant confortée dans ses orientations ou enrichie par les recommandations qui lui sont faites.

REPONSE DU MAIRE DE CREIL

La politique de la ville est un enjeu essentiel pour une ville comme Creil qui s'est inscrite dans les premiers dispositifs et ce depuis plus d'une décennie. Malgré les efforts entrepris dans ce domaine, les conditions de vie et l'insertion sociale ne se sont pas améliorées durablement pour les habitants des quartiers. Ainsi, j'attire votre attention sur certains points qui caractérisent les dysfonctionnements de la politique de la ville.

L'un des problèmes majeurs au sein de la politique de la ville demeure dans son incapacité à jouer son rôle de levier dans la mobilisation des crédits de droit commun. Les crédits spécifiques de la politique de la ville se substituent très clairement aux crédits potentiellement mobilisables par les différents ministères. Cette configuration favorise une certaine précarité pour la poursuite d'actions d'accompagnement social notamment puisque seuls les crédits « politique de la ville » et ceux de la ville viennent abonder leurs financements. Les crédits spécifiques de la politique de la ville n'exercent donc aucune complémentarité et contribuent ainsi à stigmatiser et à fragiliser les actions en faveur des quartiers au lieu de les inscrire dans le droit commun et la durée.

D'autre part, les différents services de l'Etat en charge de l'application des crédits spécifiques de la politique de la ville ne communiquent guère entre eux et, de ce fait, aucune cohérence ne peut s'effectuer entre les différentes enveloppes. Ainsi, de réelles disparités demeurent entre les investissements réservés à la « pierre » et ceux réservés à « l'humain ». Or ces deux composantes ne peuvent subsister séparément. La mise en œuvre d'un guichet unique réunissant l'Agence nationale pour la rénovation urbaine et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances représente une solution à envisager sérieusement.

Enfin, les objectifs de la politique de la ville ne pourront se concrétiser qu'à la condition d'un pilotage fort. Les différents dispositifs composant la politique de la ville doivent être mieux coordonnés dans le cadre d'un projet commun dont les indicateurs d'évaluation devront être clairement précisés. Une homogénéité des pratiques améliorerait la mesurabilité de l'impact de la politique de la ville. Une décentralisation du pilotage et non un encadrement serait à mettre en place.

REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION ARLES CRAU CAMARGUE MONTAGNETTE

Je vous informe que je ne souhaite pas apporter de réponse aux extraits concernant notre communauté d'agglomération.

REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DRACENOISE

J'ai l'honneur de vous faire savoir que ce document n'appelle pas d'observation de ma part.

REPONSE DU MAIRE DE DRAGUIGNAN

Je ne peux que constater comme vous, que le champ de la Politique de la Ville a suivi une multitude de réformes, de l'évolution de syntaxe, jusqu'à l'évolution des approches conceptuelles.

La matière, les enjeux de ce concept tout de même récent à l'échelle d'une société, ont probablement engendré ces réformes afin de s'adapter à la réalité "du terrain".

Il en a été ainsi sur le territoire Dracénois, où lors de la création de la Communauté d'Agglomération, dans un souci de pragmatisme, d'efficacité voire d'efficience, les projets de proximité ont été gérés au niveau communal alors que les projets structurants étaient portés par l'EPCI.

Depuis 2011, l'intégralité des champs de compétence de la Politique de la Ville a été transférée à la Communauté d'Agglomération Dracénoise. La commune n'intervient donc plus, que ce soit en moyens humains ou financiers.

REPONSE DU MAIRE DE SALON-DE-PROVENCE

Je ne souhaite pas apporter de réponse aux extraits concernant la commune de Salon-de-Provence.

REPONSE DU MAIRE DE VALLAURIS-GOLFE JUAN

Je vous confirme n'avoir aucune remarque particulière à formuler.

Egalement destinataires du projet de rapport de la Cour le président d'agglopole Provence, les maires de Rouen, de Nancy, les anciens maires de Roubaix, de Montbéliard , de Montceau-les-Mines, de Toul, la présidente de l'office public de l'habitat, les présidents des associations « quartiers 31 » et « rebonds » ne lui ont pas adressé de réponse.