

N° 402

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 juin 2005

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur l'avenir des contrats de ville,

Par M. Pierre ANDRÉ,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Émorine, *président* ; MM. Jean-Marc Pastor, Gérard César, Bernard Piras, Gérard Cornu, Marcel Deneux, Pierre Hérisson, *vice-présidents* ; MM. Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Braye, Bernard Dussaut, Christian Gaudin, Jean Pépin, Bruno Sido, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Gérard Bailly, René Beaumont, Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Claude Bertaud, Joël Billard, Michel Billout, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Pierre Caffet, Yves Coquelle, Roland Courteau, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Mme Michelle Demessine, M. Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, André Ferrand, Alain Fouché, François Gerbaud, Alain Gérard, Charles Ginésy, Georges Ginoux, Adrien Giraud, Mme Adeline Gousseau, MM. Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Benoît Huré, Mmes Sandrine Hurel, Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial.

Ville.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. UNE LONGUE TRADITION DE CONTRACTUALISATION	9
A. VINGT ANS DE CONTRACTUALISATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	9
1. <i>A la fin des années 1970 : l'émergence du contrat</i>	9
2. <i>Jusqu'en 1989 : une politique centrée sur le quartier</i>	10
3. <i>1989-1994 : une complexité croissante des dispositifs ?</i>	11
4. <i>1994-1999 : la volonté de simplifier par une procédure unique de contractualisation</i>	12
B. LES CONTRATS DE VILLE 2000-2006 : UN TRIPLE ÉLARGISSEMENT	13
1. <i>Des contrats majoritairement intercommunaux</i>	14
2. <i>L'élargissement du partenariat financier</i>	15
a) Les financements de l'Etat	15
b) Un engagement croissant des collectivités territoriales	15
c) Les crédits européens	16
3. <i>Le champ des politiques financées</i>	17
II. LE RENFORCEMENT DES PARTENARIATS : UNE CONSTANTE DES POLITIQUES DE LA VILLE EN EUROPE	17
A. AVANTAGES ET LIMITES DE LA CONTRACTUALISATION	18
B. LES PAYS-BAS : UNE COOPÉRATION POUSSÉE ENTRE L'ÉTAT ET LES VILLES	20
C. EN GRANDE-BRETAGNE : LE RÔLE PRIMORDIAL DU SECTEUR PRIVÉ	21
III. LES CONTRATS DE VILLE 2000-2006 : UN BILAN EN DEMI-TEINTE	21
A. DES APPORTS INCONTESTABLES	22
1. <i>La mobilisation des acteurs sur les quartiers en difficulté</i>	22
2. <i>L'appui sur les associations, relais indispensable des acteurs institutionnels</i>	23
3. <i>L'adaptation des politiques publiques aux territoires</i>	24
B. DES AMÉLIORATIONS À RECHERCHER	25
1. <i>Une mobilisation financière insuffisante</i>	25
a) La réduction des marges de manœuvre des contrats	25
b) Le désengagement des politiques de droit commun	26
c) Des engagements financiers pas toujours respectés	27
d) Une responsabilité politique et financière reposant sur la ville	27
2. <i>Des procédures partenariales lourdes</i>	28
a) Un partenariat insatisfaisant aboutissant à des excès de « réunionite »	28
b) Une complexité pénalisante pour les associations	29
c) La perte du projet global	30
3. <i>Des contrats trop nombreux</i>	30
a) Contrats de plan Etat-région, contrats d'agglomération et contrats de ville : une cohérence territoriale insuffisante	30
(1) Le cadre contractuel général	30
(2) Contrats de ville et contrats d'agglomération	31
b) Une superposition de contrats thématiques	32

c) L'articulation avec les lois d'orientation pour la ville et de programmation pour la cohésion sociale.....	33
IV. POUR UN PARTENARIAT SIMPLIFIÉ ET CLARIFIÉ ENTRE LA VILLE ET L'ÉTAT	34
A. FAIRE DES CONTRATS DES INSTRUMENTS DE MOBILISATION FINANCIÈRE EN FAVEUR DES QUARTIERS EN DIFFICULTÉ	35
1. <i>Maintenir le principe et les financements d'une politique territorialisée</i>	<i>35</i>
2. <i>Réviser la géographie prioritaire de la politique de la ville</i>	<i>36</i>
3. <i>Mettre en œuvre une véritable péréquation entre les villes.....</i>	<i>36</i>
B. ACCROÎTRE LE RÔLE DES VILLES DANS LE PILOTAGE DES CONTRATS	37
1. <i>Des contrats alignés sur le mandat municipal.....</i>	<i>37</i>
2. <i>Des priorités déclinées en programmes et actions directement opérationnels</i>	<i>38</i>
3. <i>Des frais de centralité mieux pris en compte au niveau intercommunal</i>	<i>39</i>
4. <i>Des contrats recentrés sur les villes/intercommunalités et l'Etat</i>	<i>40</i>
C. RÉNOVER LE PARTENARIAT ENTRE L'ÉTAT ET LES VILLES.....	41
1. <i>Clarifier le rôle respectif de l'Etat et des collectivités territoriales</i>	<i>41</i>
2. <i>Permettre la délégation de la gestion de certain crédits.....</i>	<i>41</i>
3. <i>Renforcer le rôle et les moyens des sous-préfets d'arrondissements pour la conduite de la politique de la ville</i>	<i>42</i>
D. FACILITER L'ACTION DES ASSOCIATIONS	44
1. <i>Simplifier les procédures.....</i>	<i>44</i>
2. <i>Pluri-annualiser les financements</i>	<i>45</i>
PRÉSENTATION DU RAPPORT EN COMMISSION.....	47
ANNEXE I - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR	51
ANNEXE II - DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR.....	53

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Avec l'adoption de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, puis celle du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, la politique de la ville a connu, depuis deux ans, d'importants changements : mutualisation exceptionnelle de moyens consacrés à la rénovation urbaine, relance des zones franches urbaines et concentration de l'effort financier sur les communes les plus en difficulté, du fait de la réforme de la dotation de solidarité urbaine. **Votre rapporteur se félicite de l'ensemble de ces évolutions, qu'il avait largement appelées de ses vœux¹.**

• Dans ce contexte de « refondation » de la politique de la ville, force est de constater que l'articulation des nouveaux dispositifs avec les **contrats de ville**, instruments de cette politique depuis plus de dix ans, n'a pas été réellement abordée. Sans doute retrouve-t-on là la manifestation de l'un des travers récurrents de cette politique, souligné par les associations nationales d'élus lors des Assises de la ville tenues au mois d'avril 2005 : « *La multiplication, l'empilement progressif voire l'enchevêtrement, de multiples dispositifs spécifiques sur un même territoire affectent gravement, aujourd'hui, la lisibilité et la crédibilité de la politique de la ville²* ».

Or la politique de rénovation urbaine, marquée par d'importantes **démolitions et reconstructions, ne peut se passer d'un accompagnement social des populations**. Il apparaît donc indispensable de redéfinir un instrument qui **constituera le volet « humain » de cette politique urbaine**. **C'est dans cet esprit que votre rapporteur a abordé l'étude des contrats de ville conclus en 2000, qui s'achèvent au 31 décembre 2006, sur l'avenir desquels votre commission des affaires économiques l'a chargé de lui présenter un rapport.**

• Outre l'évolution de la politique de la ville, sa réflexion s'inscrit dans le contexte plus général de **l'avenir de la contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales**, puisqu'aux termes de la circulaire du 31 décembre 1998, « *le contrat de ville constitue le cadre par lequel l'Etat, les collectivités locales et leurs partenaires s'engagent à mettre en œuvre, de façon concertée, des politiques territorialisées de développement solidaire et*

¹ *Les zones franches urbaines, un succès et une espérance, rapport d'information n° 354 (2001-2002) du 11 juillet 2002.*

² *Contribution des associations nationales d'élus pour les Assises nationales de la ville, La Gazette des communes, 25 avril 2005.*

de renouvellement urbain, visant à lutter contre les processus de dévalorisation de certains territoires de nos villes. Son objectif est le développement d'une ville équilibrée permettant l'intégration harmonieuse de toutes ses composantes ».

Les contrats de ville 2000-2006 constituent le « **volet de cohésion sociale et territoriale** » des **contrats d'agglomération, eux-mêmes déclinaisons territoriales des contrats de plan Etat-région (CPER)**. Une large consultation des élus a été menée par le Gouvernement sur l'avenir de ces derniers, et leurs contributions ont été synthétisées dans un rapport remis au Premier ministre¹ en mars 2005.

Le présent rapport s'interroge donc sur ce cadre contractuel général, et sur l'évolution de la contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales après les récentes avancées de la décentralisation.

- Au cours des déplacements qu'il a effectués en province, et de l'ensemble des auditions qu'il a menées, votre rapporteur a recueilli des opinions largement favorables au maintien d'une politique contractualisée entre l'Etat et les villes.

La plupart des acteurs entendus l'ont souligné : la politique de la ville a sans doute évité la multiplication de crises dans des quartiers qui, **bien souvent du fait de choix urbanistiques inadaptés effectués dans les années 1960, concentrent aujourd'hui des difficultés sociales et économiques majeures**. Ainsi les zones urbaines sensibles (ZUS) comptent actuellement **trois fois plus de ménages pauvres que le reste de l'espace urbain, trois fois plus de logements sociaux et un taux de chômage qui atteint 20 % de la population active, soit le double du taux national**². De surcroît, le taux de chômage, tant des 15-24 ans que des 25-29 ans est en 2003 plus d'une fois et demie celui des autres actifs des mêmes villes.

Dans ce contexte, votre rapporteur souligne que l'effort de **solidarité nationale et de mobilisation financière** en faveur des territoires les plus en difficulté **doit impérativement être maintenu**, tant la situation de ces quartiers n'est pas acceptable.

- S'il apparaît difficile de **quantifier** précisément les effets de la politique de la ville, il est en revanche aisé d'observer, sur le terrain, les **réalisations concrètes** permises par les contrats de ville, à l'instar des missions locales de l'emploi, du rôle des centres sociaux dans l'animation locale, ou encore de l'installation d'un service public dans un quartier difficile.

En favorisant la **territorialisation** des politiques publiques par l'appui sur les acteurs de terrain, notamment les associations, les **contrats de ville** constituent un outil d'amélioration de l'efficacité des politiques

¹ Rapport à Monsieur le Premier ministre sur l'avenir des contrats de plan Etat-région, mars 2005, Inspection générale de l'administration, Inspection générale des finances.

² Premier état de lieux de l'Observatoire national des ZUS, septembre 2004.

publiques car ils **permettent d'aller au-devant des populations les plus touchées par l'exclusion sociale**. A ce titre, ils ont vocation à participer, si l'on parvient à en simplifier le fonctionnement, à la mise en œuvre de la priorité affichée par le Gouvernement que constitue la lutte contre le chômage.

Après avoir constaté que le contrat est un instrument très ancien de la politique de la ville, le présent rapport dresse un bilan en demi-teinte des contrats de ville 2000-2006, et tente enfin de tracer des pistes d'évolution pour l'avenir.

I. UNE LONGUE TRADITION DE CONTRACTUALISATION

La nécessité de mener des politiques transversales et d'associer un grand nombre d'acteurs constitue sans doute l'une des explications du recours au contrat pour la mise en œuvre de la politique de la ville.

A. VINGT ANS DE CONTRACTUALISATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

« Inventée » au début des années 1980, la politique de la ville, d'abord centrée sur les quartiers, au risque d'encourir le reproche de renforcer leurs particularismes, s'est progressivement **élargie à des villes entières**, et n'a cessé de se complexifier, comme le relève la Cour des comptes dans son rapport de 2002¹ : « *la politique de la ville repose sur la mise en œuvre de procédures et de dispositifs très variés, qui se sont souvent sédimentés au cours du temps alors que les domaines d'intervention géographiques et thématiques se multipliaient au fil des ans.* ».

1. A la fin des années 1970 : l'émergence du contrat

- Les contrats de ville sont les héritiers **d'une double tradition**. La **contractualisation**, tout d'abord, dont les premières formes, apparues **avant** la décentralisation, concernaient des thématiques proches de ce qu'on regroupe aujourd'hui sous le terme de « politique de la ville ». Ainsi l'institution du « contrat d'action publique » à la fin des années 1970 a-t-elle joué un rôle de **précurseur** dans la mise en place de nouvelles formes de collaboration entre l'Etat et les collectivités territoriales. Comme le relève un analyste, « *l'introduction du contrat comme mode de relation entre collectivités publiques est lié au développement des villes*² ». Citant les contrats de plan entre l'Etat et les communautés urbaines, ainsi que les contrats de ville moyenne, en 1976, le même auteur précise : « *ces contrats n'en étaient pas vraiment ; ils représentaient une forme nouvelle de sélectivité dans l'attribution des subventions d'équipement* ».

- L'histoire de la « **politique de la ville** », ensuite, dont les premiers jalons apparaissent à la fin des années 1970, à travers la création, en 1976, du

¹ Cour des comptes, *Rapport au Président de la République sur la politique de la ville*, février 2002.

² Gérard Marcou, *Gouverner les villes par le droit*, in *La Gouvernabilité*, Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie, PUF, 1996.

fonds d'aménagement urbain (FAU), destiné à soutenir financièrement l'aménagement des centres des villes et de leurs quartiers, puis les opérations « Habitat et vie sociale » (HVS) portant, aux termes de la circulaire du 3 mars 1977¹, sur « *le confort du logement, la construction d'équipements et les moyens d'un meilleur fonctionnement des services publics* ».

- Le bilan de ces premières actions, effectué dans le rapport Dubebout intitulé « Ensemble, refaire la ville », en 1983, est déjà en **demi-teinte**. Celui-ci relève en effet un cloisonnement trop rigide entre le cadre de vie et les activités sociales et économiques, l'insuffisance de la participation, un engagement inégal des élus et des procédures administratives trop lourdes.

2. Jusqu'en 1989 : une politique centrée sur le quartier

- L'adoption des lois de décentralisation au début des années 1980 marque un tournant. Le VIII^e Plan (1981-1984) est caractérisé par :

- la poursuite d'une politique centrée sur les **quartiers**, avec la délimitation, par la Commission nationale pour le développement social des quartiers créée en 1981, de 16 puis 22 quartiers d'habitat dégradé, héritiers des procédures HVS ;

- la création de divers instruments destinés à **territorialiser les politiques de lutte contre l'exclusion** : les zones d'éducation prioritaires en 1981, les missions locales en 1982, les conseils de prévention de la délinquance en 1984, les opérations prévention été en 1982, qui deviendront les opérations ville-vie-vacances et, enfin, la mission « Banlieue 89, créée en 1983, centrée sur la réhabilitation urbaine ;

- les progrès de la **contractualisation**, avec le lancement, sous l'intitulé de « plans de développement économique et social » de conventions de développement social des quartiers.

- Le IX^e Plan voit l'inscription des premières **conventions de développement social des quartiers (DSQ)** dans les contrats de plan Etat-région : 148 sites sont concernés, pour un total de 1,3 million d'habitants. Cette politique est centrée sur des **quartiers définis, comme le relève le rapport Levy, par une « espèce d'extra-territorialité »** à laquelle elle doit mettre fin en les ciblant spécifiquement. Au total, 40 % des logements de ces quartiers sont réhabilités.

¹ Circulaire du 3 mars 1977 relative au fonds d'aménagement urbain et au groupe interministériel habitat et vie sociale.

Parallèlement s'amorce la **superposition des procédures contractuelles**, notamment avec la mise en place, en 1985, des contrats d'action de prévention pour la sécurité dans la ville.

S'agissant de son champ d'application sectoriel, la politique contractuelle de la ville a donc procédé par corrections successives d'expériences : le **choix premier d'une action centrée sur la résorption de l'habitat insalubre, qui a conduit à une production de logements en masse dans les années 1960-1970 a par la suite été fortement remis en cause.**

Avec les conventions de développement social des quartiers, une **dimension socio-économique s'ajoute à l'objectif de réhabilitation du bâti**, l'accent étant véritablement porté sur la dimension **sociale** du développement dans la deuxième génération de conventions DSQ, notamment avec la mise en place de la maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS).

La fin de cette période de programmation voit la création, en 1988, d'un Conseil national, d'un Comité interministériel et d'une Délégation interministérielle à la ville et au développement social **urbain** (DSU). Le passage du « DSQ » au « DSU » marque la volonté de **traiter désormais le quartier par une politique plus large, à l'échelle de la ville, voire de l'agglomération.**

3. 1989-1994 : une complexité croissante des dispositifs ?

- Au cours du X^e Plan, la contractualisation est marquée par :

– une nette **extension géographique** : en 1989, sont conclus 296 contrats de développement social urbain, dont les priorités affichées sont la participation de la population, les relations entre le quartier et la ville, l'emploi et l'insertion des bénéficiaires du RMI ;

– le **foisonnement sans doute excessif des procédures contractuelles** : 136 conventions de quartier sont signées, 130 conventions ville-habitat et 13 contrats de ville sont lancés à titre expérimental : en 1989, **4.000 quartiers** sont concernés par ces conventions. En 1991, les premiers grands projets urbains (GPU) sont lancés et, en 1992, les plans locaux de sécurité, contrats conclus entre l'Etat et les communes pour mettre en œuvre une politique de prévention.

A la suite du Comité interministériel de la ville du 12 novembre 1992, la **formule du contrat de ville est généralisée et retenue comme procédure unique pour le XI^e Plan**, même si d'autres procédures contractuelles continuent de coexister (PACT urbains, conventions de sortie DSQ, conventions spécifiques à la ville de Paris).

4. 1994-1999 : la volonté de simplifier par une procédure unique de contractualisation

- Le choix retenu, dans le cadre du XI^e Plan, est de faire, autant que possible, du contrat de ville l'instrument contractuel unique de la politique de la ville. **214 contrats de ville** sont signés, qui recouvrent environ **1.500 quartiers**¹. On constate donc une **hausse des territoires d'intervention**.

L'objectif de rationalisation s'exprime également à travers la création en 1995 d'un Fonds interministériel pour la politique de la ville (FIV), qui vise à limiter le nombre d'opérations cofinancées par plusieurs ministères, à assurer la fongibilité des crédits au niveau déconcentré, et ainsi à améliorer l'efficacité et la lisibilité de la politique de la ville.

- Toutefois, en dépit des objectifs de simplification, cette programmation est marquée par la **juxtaposition de plusieurs procédures contractuelles et l'apparition d'un double zonage**.

C'est ainsi qu'en 1994 sont signés les programmes d'aménagement concerté de territoires (PACT), dont certains concernent le développement social urbain.

En outre, la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire institue des zones de redynamisation urbaine accompagnées de dispositifs d'exonération fiscale afin d'y relancer l'activité. Elle est modifiée par le Pacte de relance pour la ville en 1996, qui crée 751 zones urbaines sensibles, dont 416 zones de redynamisation urbaine et 44 zones franches urbaines.

La politique de la ville repose donc désormais sur une double géographie prioritaire. Les deux zonages se recouvrent en partie, la plupart des ZUS faisant partie des quartiers prioritaires des contrats de ville. Toutefois, il convient de relever que **le nombre de ces derniers est presque le double de celui des ZUS**, certains contrats de ville s'appliquant dans des zones où il n'y a pas de ZUS.

- Le Comité interministériel des villes du 30 juin 1998 arrête de nouvelles orientations sur la base de ces travaux. **Les contrats de ville élaborés au titre du XI^e Plan sont quant à eux prorogés pour l'année 1999 afin que la nouvelle génération puisse s'inscrire dans les contrats de plan Etat-région (CPER) du XII^e Plan.**

¹ En France métropolitaine, 199 contrats de ville ont concerné 750 communes, et dans les départements et territoires d'outre-mer, 17 communes ont signé 15 contrats de ville.

LES CONTRATS DE VILLE 2000 – 2006 : LES CHIFFRES CLÉS

- **247 contrats de ville** (25 dans les départements et territoires d'outre-mer et 43 en Ile-de-France), **dont 70 % sont intercommunaux** (contre 307 au XI^e Plan, dont 40 % intercommunaux)
 - Financement par l'Etat des contrats de ville : **1,37 milliard d'euros** (0,53 milliard d'euros au XI^e Plan)
 - Financement par les régions des contrats de ville : **0,77 milliard d'euros** (0,49 milliard d'euros au XI^e Plan)
 - Renouvellement urbain : 50 grands projets de ville en métropole et 2 projets dans les départements d'outre-mer/70 opérations de renouvellement urbain
 - Financement par l'Etat du renouvellement urbain : 1,19 milliard d'euros
 - Dotation de solidarité urbaine : 0,63 milliard d'euros en 2004
 - 9 sites retenus pour le programme d'initiative communautaire URBAN II (96 millions d'euros)
 - 751 zones urbaines sensibles comprenant 4,7 millions d'habitants, dont 416 zones de redynamisation urbaine (3,2 millions d'habitants) et 44 zones franches urbaines en 2000 (700.000 habitants), puis 85 à partir de 2004
 - Exonérations ZFU et ZRU en 2004 : 690 millions d'euros
 - De 1990 à 1999, baisse de la population des ZUS de 6 % en métropole et accroissement de 2,5 % outre-mer

Source : Délégation interministérielle à la ville.

B. LES CONTRATS DE VILLE 2000-2006 : UN TRIPLE ÉLARGISSEMENT

La circulaire du 31 décembre 1998 affirme, comme pour la précédente programmation, l'objectif de faire du contrat de ville la procédure **unique** de contractualisation. Sa durée est fixée à **sept ans**, coïncidant ainsi à nouveau avec les contrats de plan Etat-région.

Les nouveaux contrats de ville abordent la problématique de la ville de manière **plus globale** : majoritairement intercommunaux, ils sont signés par un nombre croissant de partenaires et traitent de nombreux thèmes.

1. Des contrats majoritairement intercommunaux

La nouvelle programmation est marquée par une inscription beaucoup plus explicite des contrats de ville à l'intérieur des agglomérations puisque la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire fait du contrat de ville le « **volet de cohésion sociale et territoriale** » **des contrats d'agglomération**. La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement de la coopération intercommunale incite quant à elle à la création de communautés d'agglomération pour les aires urbaines regroupant au moins 50.000 habitants dont la commune-centre compte plus de 15.000 habitants.

De fait, en accord avec les orientations définies par le gouvernement, **les 247 contrats de ville de 2000-2006 sont pour la majorité à caractère intercommunal (70 %)**. Leur conclusion a ainsi pu jouer un rôle important dans la structuration intercommunale de la politique de la ville, comme l'ont relevé les rapports d'évaluation des contrats de ville dans les départements du Calvados et du Val-de-Marne¹. Cette intercommunalité repose soit sur une collaboration de projet, soit sur une structure juridique, notamment les communautés d'agglomération.

S'agissant des territoires d'intervention, ils comportent la quasi-totalité des zones urbaines sensibles (sur 751, 38 ne sont pas incluses dans un contrat de ville), ainsi qu'un nombre presque équivalent d'autres quartiers. Au total, 2.199 communes sont concernées par le périmètre des contrats de ville, soit 27 millions d'habitants.

EVOLUTION DES ZONES COUVERTES PAR LES CONTRATS DE VILLE

	1994-1999	2000-2006
Nombre de contrats de ville	215	247
Proportion de contrats de ville intercommunaux	40 %	> 70 %
Nombre de communes concernées par les contrats de ville	867	2199
Nombre de communes ayant des quartiers prioritaires sur leur territoire	ND	1.000*
Populations des communes concernées en métropole	18 millions	27 millions
Nombres de quartiers prioritaires et leur population	1.300 pour 6 millions d'habitants	1.500*

*Source : Cour des comptes * Estimation.*

¹ *Rapports cités dans la Synthèse nationale des évaluations à mi-parcours des contrats de ville 2000-2006, Délégation interministérielle à la ville, avril 2005.*

2. L'élargissement du partenariat financier

Les contrats de ville 2000-2006 sont caractérisés par un **partenariat plus large que précédemment** : conseils régionaux ou conseils généraux, fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD), signataire de 83 % des contrats de ville en métropole, bailleurs (44 %) et caisses d'allocations familiales.

a) Les financements de l'Etat

Il est difficile de chiffrer précisément la participation financière totale de l'Etat dans les contrats de ville 2000-2006, faute d'une évaluation des financements de droit commun, d'une part, et des crédits des actions mises en œuvre pour partie seulement dans les contrats de ville, à l'instar des dispositifs « ville-vie-vacances » ou adultes-relais, d'autre part.

S'agissant strictement des **engagements contractualisés dans les contrats de plan Etat-région au titre des crédits ville**, ils s'élèvent à 1.363 millions d'euros. Jusqu'en 2004, **les engagements de l'Etat ont été respectés annuellement**. En 2004 et 2005, la baisse apparente des crédits d'investissement est compensée par la montée en puissance du programme rénovation urbaine.

b) Un engagement croissant des collectivités territoriales

- Le montant de la participation financière des communes et des établissements publics de coopération intercommunale est estimé à 664 millions d'euros en 2003.

- **La majorité des conseils régionaux est mobilisée dans les contrats de ville 2000-2006**, même si cette implication s'est traduite par des engagements différenciés. Ainsi, les sommes contractualisées au titre de la politique de la ville s'élèvent à **778 millions d'euros, hors Auvergne, contre 487,84 millions d'euros au XI^e Plan**.

Par ailleurs, plusieurs conseils régionaux se sont engagés aux côtés de l'État dans la mise en place de centres de ressources régionaux, afin de favoriser les échanges et la qualification des intervenants. **La participation financière des régions à la mise en œuvre de la politique de la ville est estimée, pour 2003, à 106 millions d'euros.**

- S'agissant des conseils généraux, ils sont pour l'essentiel signataires des contrats de ville dans le cadre, pour certains, d'une convention d'orientation avec l'Etat. **Leur contribution financière à la mise en œuvre**

de la politique de la ville peut être estimée à 115 millions d'euros pour 2003.

Selon les contextes locaux, cette participation s'est accompagnée de la création d'une ligne budgétaire spécifique, soit par redéploiement, soit par augmentation des moyens de droit commun engagés sur les territoires concernés. Ces moyens financiers se traduisent en subventions aux maîtres d'ouvrage ou en actions propres dans le champ des compétences départementales (moyens de fonctionnement des collèges, fonctionnement de circonscriptions de travail social, dispositif d'insertion lié au RMI, logement des plus démunis) ou des autres politiques contractuelles auxquelles les départements participent.

Ainsi, étant donnée la hausse de la participation des régions, des départements et des communautés d'agglomération, **les collectivités locales ont pris une part de plus en plus importante dans la dernière programmation.**

c) Les crédits européens

Pour ce qui concerne les interventions des crédits européens, les dispositifs de suivi mis en place par la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) ne permettent pas d'isoler la part relevant spécifiquement de la politique de la ville. Il n'est donc possible de l'évaluer que sur la base de la programmation effectuée en 2000 pour l'ensemble de la période 2000-2006.

Si l'on considère que le montant des crédits européens disponibles est sensiblement le même d'une année sur l'autre, l'enveloppe annuelle dédiée à la politique de la ville serait de l'ordre de **220 millions d'euros environ**, répartis entre les programmes selon le tableau ci-dessous :

Programmes	Enveloppe annuelle (M€)
Objectif 1	40
Objectif 2	140
Objectif 3	20
Pic Urban II	15
PIC Equal	5
Total	220

3. Le champ des politiques financées

Le champ des politiques financées est marqué **par une progression des crédits de la politique de la ville consacrés à la prévention de la délinquance** : alors qu'en 2000, la part des crédits consacrés à la prévention de la délinquance était de 11 %, ceux-ci représentaient 15 % en 2001 et 16 % en 2002. En intégrant le programme ville-vie-vacances, les crédits de la politique de la ville affectés à la prévention par le ministère de la ville étaient de 21 % en 2002.

L'essentiel des crédits de la politique de la ville concerne toutefois les projets de lien social et de services publics (près de 45 % des crédits), qui comprennent essentiellement **les actions sociales en faveur des familles, mais aussi les opérations culturelles et éducatives** qui, dans certains contrats de ville, représentent à elles seules **plus de 30 % des crédits** (à Marseille, par exemple).

Les actions de formation, animation et évaluation, avec **28 % des crédits**, comprennent les actions de formation des acteurs de la politique de la ville, les dispositifs d'évaluation des contrats de ville et les frais de fonctionnement liés à la conduite de projet (MOUS, GIP). La part de ces derniers, qui était de 9 % en 2000, s'est stabilisée autour de 13 % depuis 2001 et 2002.

Les crédits de fonctionnement affectés au développement économique sont enfin à un niveau stable depuis plusieurs années, à **11 %**.

II. LE RENFORCEMENT DES PARTENARIATS : UNE CONSTANTE DES POLITIQUES DE LA VILLE EN EUROPE

Des dispositifs de coopération entre l'Etat et les collectivités territoriales ont été institués dans de nombreux pays, sous une forme plus ou moins formalisée, dans le but de mettre en place une politique à destination des villes et quartiers en difficulté.

Ainsi votre rapporteur relève-t-il tout d'abord qu'il existe, chez nos voisins européens, une « politique de la ville », au sens d'une politique prioritairement destinée à lutter contre les exclusions et les discriminations sur le territoire des villes, ces politiques étant de plus en plus intégrées et élargies.

La définition des grandes orientations revient à l'Etat, leur mise en œuvre locale incombant aux collectivités territoriales. Partout cette politique **associe un nombre croissant d'acteurs** (autres échelons territoriaux, Etat, Union européenne). Partout, dans un contexte de non coïncidence entre agglomérations et villes centres, elle recherche des échelles de solidarités adaptées afin de partager équitablement les charges du renouvellement urbain entre la ville et son environnement.

Les formes de coopération peuvent prendre, comme le montre l'encadré ci-après, des formes variées.

**LES ZONES URBAINES DÉFAVORISÉES DANS L'UNION EUROPÉENNE :
PROGRAMMES D'ACTION ET CONTRATS**

Les actions mises en œuvre au profit des zones urbaines défavorisées prennent la forme de contrats (*Belgique, Suède*) ou de programmes (*Allemagne, Pays-Bas, Italie, Danemark, Portugal*), fondés sur la définition d'objectifs communs entre les partenaires et sur une logique de cofinancement : la logique incitative, fondée sur l'initiative communale, est donc généralisée.

Les modalités de mise en œuvre et de partenariat dépendent de l'organisation politico-administrative de chaque pays.

En général, la relation entre l'Etat et les municipalités est assez directe, comme c'est le cas en *France*, au *Danemark* et aux *Pays-Bas*. En *Suède* ont été mis en œuvre en 1999 des « contrats de développement local » avec sept communes ; cofinancés par les municipalités, ils concernent 24 quartiers pauvres à forte densité d'immigrants. *L'autorité fédérale belge* a, dans la loi du 17 juillet 2000, développé une politique de « contrats de ville », qui déterminent « les conditions auxquelles les autorités locales peuvent bénéficier d'une aide financière de l'Etat dans le cadre de la politique urbaine ». Dès 2000, les premiers contrats de ville ont été conclus avec les villes de plus de 150.000 habitants (Anvers, Gand, Liège, Charleroi) et avec les sept communes bruxelloises inscrites à l'objectif 2 des fonds structurels.

Dans d'autres pays, le niveau intermédiaire joue un rôle plus important. C'est le cas des *régions italiennes* pour les « programmes intégrés de requalification urbaine » (1992) et les « programmes de réhabilitation urbaine des quartiers d'habitat social » (1993) ; dans le second cas, la région est chargée de la programmation générale et financière, et assure la répartition des financements au niveau communal et intercommunal. Les communes prennent en charge la promotion et la mise en œuvre des programmes, sélectionnent les projets et définissent les zones d'intervention, selon des critères définis par les régions.

En *Allemagne*, le programme « la ville sociale » piloté par le ministère fédéral des transports, de la construction et du logement, appelle les villes à s'engager dans une politique de développement urbain intégré à long terme. Financé par l'Etat fédéral à 25 % et par les *Länder* et les *Gemeinde* à 75 %, il s'inscrit dans un programme général d'incitation à l'urbanisme au profit de la reconstruction à l'Est, où l'intervention de l'Etat fédéral est plus déterminante.

Source : Cour des comptes.

A. AVANTAGES ET LIMITES DE LA CONTRACTUALISATION

Comme le montre l'étude menée par le Groupe européen sur la régénération urbaine dans l'Europe du Nord-Ouest¹ et la contribution de M. Gérard Marcou sur la contractualisation territoriale en Europe², le recours à la contractualisation territoriale a **conduit aux mêmes types d'avancées et de limites dans les différents pays européens.**

¹ *Etude du Groupe européen sur la régénération urbaine dans l'Europe du Nord-Ouest concernant les échelles géographiques et institutionnelles de mise en œuvre (novembre 2001).*

² *La contractualisation territoriale en Europe, Gérard Marcou, in Contractualisation et territoires : les contrats d'agglomération, Les Cahiers du GRIDAUH, n° 12, 2005.*

- Au titre des premières, les études insistent sur les points suivants :

- le développement de la coopération entre l'Etat et les collectivités territoriales vise à introduire davantage de **cohérence** dans l'action publique ;

- ce développement permet de surmonter **le cloisonnement et la sectorisation** des politiques, et de parvenir à une meilleure coordination entre administrations sur un même territoire ;

- le recours au contrat favorise le dialogue avec les collectivités et, à ce titre, est source de **légitimation** de l'action en permettant d'établir un diagnostic et de fixer des objectifs partagés ;

- la contractualisation, en fixant des engagements pour une longue période, apporte aux acteurs une **stabilité et une visibilité sur l'action à venir** ;

- enfin, elle entraîne un développement de la **participation**, à l'instar des « commissions locales de développement intégré » en Belgique, qui comportent obligatoirement des représentants des habitants des quartiers en revitalisation et participent à l'élaboration des programmes et à leur mise en œuvre.

- S'agissant des dérives de la contractualisation, il convient tout d'abord de citer, en premier lieu, le **développement inflationniste des partenariats, lié à l'imbrication et la disparité spatiale et temporelle des procédures et initiatives**.

L'étude du Groupe européen souligne ainsi : « *d'un point de vue opérationnel, la multiplication des procédures territoriales -plus de 40 à Roubaix selon les autorités de la ville- sur un même espace est un des problèmes concrets le plus souvent relevés dans toutes les villes ici étudiées* ».

Cette superposition des accords entraîne de nombreux inconvénients, notamment un **manque de transparence et de coordination** : ainsi Gérard Marcou souligne-t-il qu'aucune solution n'a pour l'heure été trouvée en Italie, la France tentant pour sa part de faire du contrat de plan Etat-région le « contrat-cadre », et l'Espagne réglementant la qualité pour signer des accords.

De surcroît, la **multiplication des contrats est très coûteuse**, la préparation et la négociation étant souvent longues, et le suivi de la mise en œuvre des accords représentant des coûts administratifs élevés, « *surtout lorsque l'accord implique des partenaires multiples et de statuts différents, ce que l'on observe en particulier en France, en Italie, ainsi qu'aux Pays-Bas. (...) Le vrai problème est surtout de ne pas engager une procédure relativement lourde, notamment en raison de multiples cofinancements, pour des opérations ou des programmes dont l'enjeu ne le justifie pas* ». Or l'auteur poursuit en indiquant que le succès de la contractualisation entraîne précisément, à l'instar de l'Espagne, le développement de contrats portant sur des engagements financiers relativement faibles.

B. LES PAYS-BAS : UNE COOPÉRATION POUSSÉE ENTRE L'ÉTAT ET LES VILLES

- Aux Pays-Bas, la cogestion entre l'Etat et les grandes villes s'est concrétisée dans la « politique des grandes villes ». Créée initialement pour les quatre principales villes du pays, elle a ensuite été étendue à 25 villes de 60.000 à 600.000 habitants.

Les **fonds ont tout d'abord été globalisés au niveau central** : il existe un budget unique, le budget d'investissement pour la réhabilitation urbaine, qui regroupe pratiquement l'ensemble des fonds destinés aux municipalités et concernant le logement, l'environnement, les espaces publics et les activités économiques. Ce budget **contraint les différents ministères à une plus grande cohérence dans la formulation de leurs politiques.**

Ce système d'intégration des politiques et des financements se retrouve aux échelons locaux, les financements de la régénération urbaine étant autant que possible globalisés au niveau de la ville, parfois celui de l'arrondissement.

- La coopération entre l'Etat et les villes s'effectue suivant des principes clairs : en contrepartie de l'octroi de fonds supplémentaires, les villes sont libres de réaliser leurs programmes après que ceux-ci ont été discutés avec l'échelon central. L'Etat fixe les orientations principales et fournit l'essentiel des ressources. Des programmes multi-annuels sont engagés en collaboration étroite entre les deux instances.

Les autres autorités -organisations sociales, établissements d'éducation, entreprises- sont invitées à participer à la politique de revitalisation, **une collaboration étroite avec le secteur privé étant fortement encouragée au niveau local.**

Cette coopération s'accompagne d'une réorganisation des services vers davantage d'intégration ainsi que d'une mise en commun au niveau de la ville des fonds destinés à la politique de la ville. **Trois « piliers » -économique, social et urbain- ont été définis. Ils constituent l'approche intégrée de la régénération urbaine et s'appliquent à tous les niveaux de réalisation des opérations : Etat, ville et territoire.**

- Enfin, ce système repose sur un nouveau type de gouvernance locale appelée « **politique complémentaire de gestion urbaine** ». Pour chaque zone, il existe un comité de direction responsable du développement local, qui comprend deux membres : un représentant de la ville et le président du conseil du quartier, tous deux élus. Ce comité approuve le plan d'investissements et le rapport de suivi annuel, et administre le budget de la zone d'action.

C. EN GRANDE-BRETAGNE : LE RÔLE PRIMORDIAL DU SECTEUR PRIVÉ

Le modèle anglais est quant à lui beaucoup plus éloigné de la France. Il se caractérise, depuis la « stratégie nationale pour la rénovation des quartiers » lancée en janvier 2001 afin d'orienter davantage les programmes généraux vers les besoins spécifiques des zones les plus défavorisées, par le **déclin du rôle des collectivités locales et l'accroissement de celui du secteur privé, d'organisations et d'agences gouvernementales chargées de la mise en place des programmes.**

Partout des partenariats locaux ont été institués, notamment avec des entreprises privées. Ce sont ces partenariats qui décident d'un plan local pour le quartier ou le secteur. Il existe 88 secteurs qui, suite à un processus de validation, ont reçu des fonds spécifiques.

Les « bureaux régionaux du gouvernement », créés en 1994, doivent promouvoir les politiques gouvernementales avec les autorités locales, suivant des pratiques informelles : **la contractualisation est absente, il s'agit de « coopération », à l'instar de ce qui existe pour les programmes « City Challenge », aujourd'hui « Single Regeneration Budget », dont la dernière vague a été lancée en 2000-2001 pour sept ans. Ces programmes sont réalisés sur la base d'une procédure d'appel d'offres et d'une sélection des projets présentés par les autorités locales, en principe en partenariat avec les acteurs privés.**

Le programme définit des objectifs, les autorités locales devant soumettre des projets pour les réaliser. Depuis 2001 les programmes sont approuvés par les agences de développement régional. L'approbation du projet se traduit par une lettre d'accord adressée par l'agence de développement régional au partenariat constitué par l'autorité locale, avec les **indicateurs de performance du projet.**

III. LES CONTRATS DE VILLE 2000-2006 : UN BILAN EN DEMI-TEINTE

Le bilan des contrats de ville 2000-2006 fait apparaître des apports incontestables, notamment la capacité à mobiliser l'ensemble des acteurs sur les quartiers en difficulté, le rôle joué par les associations auprès des populations et l'adaptation des politiques publiques à la spécificité des territoires. Il met également en valeur un certain nombre de points susceptibles d'améliorations, qui indiquent la nécessité de **simplifier et de clarifier la prochaine contractualisation.**

A. DES APPORTS INCONTESTABLES

1. La mobilisation des acteurs sur les quartiers en difficulté

- « *Comme toute politique territorialisée, la politique de la ville repose sur une définition négociée localement des objectifs et des normes. Mais son originalité se fonde dans l'ouverture des négociations à un grand nombre d'acteurs urbains, institutions publiques bien sûr mais aussi représentants des divers intérêts sociaux et économiques¹* » : instruments d'une gouvernance originale, les contrats de ville organisent **la mise en œuvre concrète du caractère partenarial et interministériel** de la politique de la ville.

Ils conduisent en effet à réunir l'ensemble des partenaires autour d'un projet, depuis le diagnostic initial jusqu'à l'évaluation, et à développer des modes de coopération entre acteurs institutionnels et associatifs. Cette vertu fédératrice a été largement relevée au cours des auditions et déplacements effectués par votre rapporteur, et est fortement soulignée dans la synthèse effectuée par la DIV², qui indique que « *la politique de la ville est d'abord une méthode, celle du faire ensemble* », et cite un rapport d'évaluation : « *la mise en œuvre d'une démarche partenariale efficace et le développement d'une façon de faire du contrat de ville restent un **acquis qui désormais sera indélébile au niveau des relations de travail*** ».

- Ainsi les contrats de ville obligent-ils, en premier lieu, à mettre en œuvre une coopération **interministérielle au niveau déconcentré**, ce que souligne le rapport d'évaluation d'un contrat de ville en Alsace : l'existence d'un « groupe technique ville » réunissant tous les services concernés au sein des administrations déconcentrées constitue une forme concrète d'interministérialité dont le fonctionnement est satisfaisant. Cette coopération est bien au cœur des objectifs de la politique de la ville, **qui vise à interpeller les politiques de droit commun et à contraindre l'Etat à revoir le fonctionnement de ses politiques sur un territoire donné.**

- En second lieu, les contrats de ville, dont la préparation s'est fondée sur la réalisation, au plan local, d'un diagnostic partagé, entraînent la mise en œuvre **d'un partenarial actif entre Etat et collectivités territoriales**, beaucoup moins important lorsqu'il n'existe pas de contrat de ville, comme l'a souligné un haut fonctionnaire lors de son audition, qualifiant les contrats de « **lieux d'échanges formidables** ».

¹ Franck Bachelet, *Les réseaux*, in *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, p. 238.

² *L'évaluation des contrats de ville 2000-2006 : les premiers résultats*, Délégation interministérielle à la ville, novembre 2003.

Cette coopération a donné lieu dans certains contrats de ville à des systèmes extrêmement mutualisés, passant par la constitution d'un groupement d'intérêt public, dont l'évaluation régionale réalisée en Midi-Pyrénées souligne les avantages pour les agglomérations toulousaine et tarbaise : échanges et prises de décision facilitées, engagements formalisés, équipe de direction mandatée par la structure, coordination améliorée.

- Enfin, comme l'ont relevé les nombreuses associations rencontrées par votre rapporteur, le contrat constitue un moyen unique de rencontre entre acteurs associatifs et institutionnels. Outre la **reconnaissance** de leur action, les premiers voient dans le contrat de ville le **support indispensable à la poursuite du dialogue** avec les seconds, cette coopération aboutissant à la mise en œuvre d'actions innovantes, à l'instar des correspondants de nuit ou des régies inter-quartiers.

2. L'appui sur les associations, relais indispensable des acteurs institutionnels

Comme le relèvent de très nombreux acteurs, la rénovation urbaine, si elle est assurée de disposer des crédits de l'Agence pour la rénovation urbaine doit, **pour être réellement efficace, inscrire les projets de renouvellement urbain dans des projets de développement intégrés**. Sans ces derniers, le risque est grand de retrouver, dans dix ou quinze ans, les mêmes problèmes sociaux, quelle que soit l'ampleur des opérations urbaines. Celles-ci doivent donc faire l'objet d'un **accompagnement social des populations**, qui apparaît aujourd'hui insuffisant. Par rapport aux pays anglo-saxons, la France reste **en retrait** pour la participation des habitants et leur appropriation des projets. Dans ce contexte, **les contrats de ville ont pour mérite d'offrir des outils pour développer cette participation**.

- Ils apportent tout d'abord un **soutien financier et une reconnaissance institutionnelle aux associations**, tour à tour porteuses de projets, prestataires de services, médiatrices ou porte-parole des habitants.

En nombre de dossiers financés, mais aussi en montant, les associations restent les premières bénéficiaires des crédits de fonctionnement (65 % en nombre de dossiers, 45 % en montant de subventions perçues). Le nombre d'associations au titre de la politique de la ville est estimée par la DIV à 7.500, avec un montant moyen d'intervention de l'Etat de 13.000 euros par association, montant qui s'élève à 27.000 euros pour l'ensemble des partenaires publics, au titre seulement du contrat de ville (hors droit commun de l'Etat et des collectivités).

Historiquement délégataires, pour certaines, de véritables missions de service public, elles constituent l'indispensable relais des acteurs institutionnels dans certains quartiers où leur action s'avère particulièrement

difficile. Dans les rapports d'évaluation des contrats de ville, les associations sont ainsi créditées de **nombreux avantages par rapport aux services publics classiques : meilleure réactivité, disponibilité et écoute, accompagnement du public dans la durée.**

- Enfin, le contrat de ville apparaît comme un « lieu unique d'organisation du débat public » avec, par exemple, la mise en œuvre des **conseils de quartiers**. Comme le relève la synthèse précitée, *« la politique de la ville et plus particulièrement les opérations liées au renouvellement urbain ont été un laboratoire important pour le développement des conseils de quartier »*.

De véritables responsabilités leur ont parfois été déléguées, et d'autres dispositifs de participation des habitants ont été créés sous l'impulsion des contrats de ville : fonds de participation habitant associatif, projet de mutualisation des fonds.

3. L'adaptation des politiques publiques aux territoires

Conformément à la vocation première de la politique de la ville, les contrats de ville permettent, d'une part, d'interpeller le droit commun et de créer des actions innovantes et, d'autre part, d'obliger l'Etat et les collectivités à revoir leurs procédures afin de les adapter au contexte local.

- S'agissant du premier point, les contrats constituent le cadre de mise en œuvre de **dispositifs innovants** adaptés à la spécificité des quartiers visés, comme la « veille éducative », les équipes emploi-insertion, les ateliers santé-ville ou les maisons de la justice et du droit. C'est également dans ce cadre qu'est expérimentée la gestion urbaine de proximité dans les agglomérations lyonnaise, nantaise et rennaise.

- Outre cette adaptation des politiques publiques de droit commun, les contrats de ville **permettent la prise en compte de besoins nouveaux**, notamment en s'appuyant sur les associations, plus réactives à la demande sociale. Ainsi le rapport d'évaluation du contrat de ville de Mulhouse cite l'exemple de trois dispositifs « équipes-emploi-insertion », « animation de rue » et « LEA », qui ont permis de toucher un public qui n'était pas connu et encore moins accompagné par les structures existantes. De manière plus générale, les **contrats de ville ont permis la mise en place d'une politique préventive par la prise en compte de territoire non labellisés « ZUS »**.

- Qualifiée par la Cour des comptes de « *terrain d'expérimentation de la réforme de l'Etat* », la politique de la ville a également eu un impact sur la modernisation des procédures d'action publique. C'est en effet dans ce cadre que s'est effectuée la « territorialisation » de l'action de l'Etat : nomination des sous-préfets chargés de la politique de la ville, création des délégués du Médiateur de la République, institution des délégués de l'Etat, « inventés » dans le département du Rhône puis généralisés pour atteindre près de 300 aujourd'hui.

Il convient également de mettre au crédit de la politique de la ville l'émergence de **nouveaux métiers** nés de la volonté de mieux prendre compte les besoins locaux, comme les chefs de projet et la constitution de réseaux de professionnels, tels que l'inter-réseau DSU ou AMADEUS.

B. DES AMÉLIORATIONS À RECHERCHER

En dépit des **vertus certaines du contrat de ville**, force est de constater que le bilan de la programmation 2000-2006 comporte également des éléments susceptibles d'améliorations. De manière générale, la multiplication des cofinancements a conduit à un alourdissement des procédures, **alors même que la politique de la ville a vocation à répondre à des situations d'urgence sociale**. Du fait de cette complexité, on a pu observer un certain découragement des acteurs et un essoufflement de l'innovation.

1. Une mobilisation financière insuffisante

La fonction d'interpellation et d'innovation dévolue aux contrats de ville n'a pu être véritablement assurée, du fait de l'insuffisante reprise des dispositifs par le droit commun. En cela, les contrats ne font **que refléter la place accordée à la politique de la ville par rapport aux autres politiques publiques**. De plus, l'existence même du contrat de ville **a pu conduire parfois à un désengagement des autres politiques, à rebours de l'objectif de mobilisation des crédits au bénéfice de territoires prioritaires**.

a) La réduction des marges de manœuvre des contrats

Comme l'a relevé M. le Professeur Bernard Nemitz lors de son audition, alors que l'objectif prioritaire du contrat de ville était de favoriser l'innovation et l'expérimentation, les autorités ont été obligées, en réalité, de reconduire les actions entreprises, **faute de relais par les crédits de droit commun**. Cette absence de relais a entraîné une diminution, voire une disparition des marges de manœuvre du contrat de ville.

En pratique, le contrat de ville a donc plutôt contribué à pérenniser les actions existantes qu'à en créer de nouvelles. Il est frappant de constater que ce sont les villes qui ont « découvert » la politique de la ville en 2000 qui soulignent le plus la fonction d'innovation du contrat de ville, alors que les autres, disposant d'une expérience plus longue, font davantage état d'une « routinisation » des actions : *« dans ces sites qui connaissent leur quatrième ou cinquième contractualisation (HVS, DSQ, contrats de ville du X^e et du XI^e Plans), tout se passe comme si l'enjeu de l'innovation disparaissait derrière celui du maintien des acquis de l'expérience¹ ».*

Votre rapporteur déplore cette évolution, qui va à l'encontre des objectifs poursuivis par la politique de la ville. En effet, l'absence de soutien par le droit commun constitue la première explication de la transformation du contrat de ville en « guichet », ce que souligne la synthèse de la DIV : « c'est fondamentalement l'insuffisance des relais par des financements de droit commun qui entretient la logique de guichet et la dépendance de ces structures envers les crédits spécifiques du contrat de ville ».

b) Le désengagement des politiques de droit commun

A rebours de l'objectif de mobilisation des crédits de droit commun, au demeurant rappelé aux préfets, incités à mobiliser les crédits d'État **avant** de faire appel aux crédits spécifiques du ministère de la ville, l'existence du contrat de ville a pu conduire, parfois, à un certain désengagement des politiques de droit commun, l'Etat *« se dédouanant sur la politique de la ville »*.

Dans son rapport sur les crédits de la ville pour 2002, notre collègue Eric Doligé relève quant à lui que *« La DIV a, en particulier, constaté que, dans certains territoires classés en contrats de ville, les crédits mis en oeuvre par l'ensemble des ministères -celui de la ville y compris- étaient inférieurs à ceux des territoires « de droit commun ». En effet, le fait qu'un territoire soit inscrit en contrat de ville peut conduire les autres ministères à diminuer leurs propres crédits au bénéfice des territoires de droit commun, en considérant que ces territoires bénéficient d'affectations de crédits spécifiques dans le cadre de la politique de la ville ».*

Cet effet de substitution des crédits est corroboré par les collectivités territoriales chargées de la mise en œuvre des contrats de ville : *« Dans le Var, il faut rappeler constamment, notamment aux services de l'Etat, que les crédits FIV n'ont pas vocation à se substituer au droit commun : c'est d'autant plus dur que les réductions des crédits des services déconcentrés portent sur des thèmes du contrat de ville (précarité, santé, emploi, jeunesse). Cette difficulté est aussi soulignée par le Rhône : les crédits de l'Etat et des collectivités étant en réduction, le FIV devient le financeur principal ou le financeur par défaut. L'Etat/politique de la ville a tendance à devenir le seul service de l'Etat capable de pérenniser les actions² ».*

¹ DIV, Synthèse précitée, avril 2005.

² DIV, Synthèse précitée, novembre 2003.

c) Des engagements financiers pas toujours respectés

Comme l'a relevé Mme Bénédicte Madelin lors de son audition, « *ces contrats n'ont d'intérêt que s'ils sont respectés par les différentes parties. Respectés dans la durée, dans leur architecture, dans leurs financements. Et c'est sans doute là le principal inconvénient de ces contrats : ils **n'ont pas de valeur juridique et n'engagent pas véritablement leurs partenaires, notamment du fait de l'annualité budgétaire*** ».

- Beaucoup d'acteurs soulignent que ces contrats sont trop soumis aux fluctuations politiques et budgétaires, alors même qu'il serait nécessaire qu'ils s'inscrivent dans la durée. C'est le cas des crédits de l'Etat soumis chaque année à la régulation budgétaire. En dépit de la sécurité que devrait apporter la contractualisation pluriannuelle aux bénéficiaires du contrat de ville, la **très grande variabilité des crédits du fonds d'intervention pour la ville** dans le temps est déplorée, celle-ci entraînant des difficultés pour effectuer une programmation très en amont.

- S'agissant des collectivités territoriales, les décisions de programmation, votées en comité de pilotage avec la participation financière de chaque partenaire, **peuvent ensuite ne pas être reprises par les collectivités concernées**, qui n'ont pas de budget spécifique pour la politique de la ville.

D'une manière générale, il reste à vérifier que **le partenariat élargi avec les autres collectivités a réellement entraîné une meilleure mobilisation financière, au regard des lourdeurs qu'il a engendrées en raison des financements croisés.**

d) Une responsabilité politique et financière reposant sur la ville

Du fait de la relativité des engagements des autres partenaires, **c'est la ville -ou l'intercommunalité- qui endosse, au final, la responsabilité de la défaillance de ses partenaires.** Ainsi la politique de la ville a-t-elle pu contribuer à fragiliser et dégrader les finances communales.

En premier lieu, il convient de relever que la situation financière des communes, notamment de celles qui ont le plus besoin de cette politique, et qui disposent en même temps des ressources les plus faibles, peut les mettre dans l'incapacité de déployer des moyens suffisants pour assumer à la fois la charge de travail nécessitée par l'élaboration des projets, puis leur mise en œuvre et leur suivi.

En second lieu, le décalage important entre les dates de paiement des dépenses et celle d'encaissement des recettes de subventions contraint les

communes à financer les besoins de trésorerie qui en résultent par emprunt, entraînant des frais financiers à leur charge.

Les contrats de ville sont pris dans une contradiction, **puisque le pilotage échappe en partie à la ville, du fait du rôle prépondérant conservé par l'Etat dans la gestion quotidienne et dans le choix des actions menées, alors même que c'est sur elle que repose la responsabilité politique et financière de la mise en œuvre des contrats.**

2. Des procédures partenariales lourdes

Malgré le montant relativement faible des crédits consacrés par les différents partenaires, les procédures partenariales se sont multipliées.

a) Un partenariat insatisfaisant aboutissant à des excès de « réunionite »

• En principe, le pilotage des contrats de ville s'effectue à trois niveaux :

– au niveau politique, les signataires se réunissent une ou deux fois par an au sein du comité de pilotage ;

– au niveau technique, des réunions se tiennent entre les responsables des services et les équipes opérationnelles ;

– enfin, la maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) est assurée, sur le terrain, par une équipe opérationnelle, cofinancée par l'Etat et la ville, et placée sous leur double tutelle, son rôle étant de suivre la mise en œuvre des projets dans les quartiers et de mobiliser les acteurs locaux.

• Or **l'élargissement du partenariat, l'augmentation des financements croisés et la nécessité de se concerter** pour la moindre somme ont en réalité abouti à une lourdeur qualifiée « d'insupportable ». Beaucoup d'acteurs déplorent ainsi la multiplication des réunions : comité de pilotage précédé par un ou plusieurs comités techniques, réunissant la ville, le département, la région, l'Etat, les bailleurs, les associations, ces procédures étant multipliées en fonction des thématiques.

La vertu « fédérative » du contrat de ville a pu se trouver ainsi dévoyée **dans la multiplication de réunions dont le coût d'organisation est presque supérieur aux sommes en jeu.** La Cour des comptes relevait ainsi que *« le foisonnement des procédures apparaît souvent disproportionné au regard des enjeux financiers en cause. »*

Votre rapporteur souligne que la multiplication des tours de table financiers, pour des sommes très modiques, est un facteur de découragement et d'alourdissement préjudiciable au dynamisme et à l'innovation.

b) Une complexité pénalisante pour les associations

De manière générale, les associations regrettent que la technicité accrue et la focalisation sur les procédures prennent du temps et amenuisent celui qui pourrait être consacré à la mise en place d'actions innovantes, notamment pour les plus petites d'entre elles.

Sont ainsi déplorées la lourdeur des appels à projets et la répétition annuelle de l'instruction des dossiers et de la discussion sur le cahier des charges, **alors même qu'en pratique, la proportion d'associations reconduites se situent bien souvent entre 75 et 95 %**. Cette organisation se fait au détriment de la qualité de l'évaluation, phénomène déjà relevé par la Cour des comptes dans son rapport, qui dénonçait *« le recours à des associations très nombreuses et peu outillées, la multiplication des procédures et des contrôles préalables au versement de sommes modiques, et l'absence de contractualisations pluriannuelles imposant des évaluations »*.

En outre, la création du FIV n'a pas permis de résoudre les problèmes liés à la lenteur des procédures de financement, **due notamment à la délégation tardive des crédits déconcentrés**. Toutes les associations entendues par votre rapporteur, notamment les plus petites, le soulignent : **l'absence de visibilité, en début d'année, sur les crédits dont elles disposeront est extrêmement pénalisante pour les actions à mener**. Elle entraîne même, lorsque les arrêtés de subvention s'échelonnent de **juin à décembre**, des difficultés de trésorerie et de suivi comptable pour les porteurs de projet.

Or le caractère tardif de la délégation des crédits n'est pas une fatalité. D'après les informations fournies par la DIV, en 2004, la circulaire de notification a été adressée aux préfets le 27 janvier 2004 et les premières délégations ont été effectuées mi-février 2004. Comme le soulignait le rapport de la Cour des comptes précité, *« des progrès sensibles pourraient être faits pour accélérer les décisions internes de chacun. En ce qui concerne l'Etat en particulier, la comparaison du rythme de paiement dans les différents départements examinés montre qu'il existe de grandes marges de progrès pour certains d'entre eux »*.

c) La perte du projet global

Plusieurs facteurs ont conduit à la perte de lisibilité du projet global porté par le contrat de ville.

En premier lieu, la complexité des dossiers a parfois réduit les chefs de projet à n'être que des monteurs de dossiers, au détriment de leur cœur de métier : conduire un projet territorial de développement social et urbain.

En second lieu, l'imprécision des objectifs des conventions et leur insuffisante hiérarchisation ont parfois été relevées, l'analyse des contrats de ville montrant parfois un lissage des territoires et un ciblage insuffisant. Ce constat s'explique en partie par la brièveté de la période de négociation de ces contrats.

L'écart entre des objectifs trop ambitieux et les moyens disponibles a ainsi pu conduire à une dispersion des efforts et à l'utilisation du FIV comme un guichet.

En définitive, votre rapporteur déplore cette évolution, sévèrement retracée dans la synthèse établie par la DIV : « *Si leur masse financière est restée in fine modeste, il ressort en définitive une image brouillée et une démobilisation des acteurs locaux qui courent après ces guichets imposés du haut. Certains professionnels du développement social urbain, pionniers de la première heure, n'hésitent pas à parler d'une profonde dérive du sens politique initial vers de la procédure et de la course à la subvention* ».

3. Des contrats trop nombreux

a) Contrats de plan Etat-région, contrats d'agglomération et contrats de ville : une cohérence territoriale insuffisante

(1) Le cadre contractuel général

Si les contrats de ville 2000-2006 constituent le volet de cohésion sociale et territoriale des contrats d'agglomération, eux-mêmes déclinaisons territoriales des contrats de plan Etat-région, en pratique leur **cohérence est restée relativement formelle**.

Il se trouve en effet que les différents niveaux de contractualisation n'ont pas été conclus au même moment, aboutissant à une **inversion des démarches**. Ainsi les schémas régionaux d'aménagement ont-ils été élaborés **après** la signature des contrats de plan Etat-région. De même, les contrats d'agglomération ont été adoptés seulement **après** le lancement des contrats de ville, alors même que ces derniers devaient être la déclinaison thématique des premiers : l'intégration a donc été plus formelle que réelle.

Outre ces problèmes de calendrier, se sont posées, de surcroît, des questions de mise en cohérence des politiques. En effet, la négociation des

contrats de plan Etat-région et celle des contrats de ville s'est effectuée en parallèle, sans véritable articulation. C'est ce que souligne la contribution des maires aux Assises de la ville, qui relève qu'un clivage demeure entre les contrats de développement fondés sur la politique d'aménagement du territoire, pilotés par la DATAR, et les contrats de solidarité urbaine, procédant de la politique de la ville et pilotés par la DIV.

De fait, **aucune politique régionale de la ville n'a véritablement été mise en œuvre, et les contrats de ville ont constitué, plutôt que la déclinaison « territoriale » des contrats de plan, une déclinaison purement financière.** Au total, ces derniers apparaissent, pour l'ensemble de ces raisons, davantage comme un **emboîtement de contrats de valeur juridique incertaine** que comme la mise en œuvre d'une vision régionale du développement.

(2) Contrats de ville et contrats d'agglomération

L'articulation des contrats de ville avec ceux d'agglomération n'a été véritablement organisée et consacrée sur le plan législatif qu'au moment du lancement des contrats de ville :

– l'article 27 de la loi du 25 juin 1999 prévoit qu'en « *application des contrats de plan Etat-régions, l'Etat et la région peuvent conclure avec les communes ou les groupements de communes un contrat de ville auquel le département peut être associé pour ce qui concerne ses compétences et par lequel les contractants s'engagent à mettre en œuvre de façon concertée des politiques de développement solidaire et de requalification urbaine. Les contrats de ville peuvent être conclus dans le cadre des agglomérations ou des pays. Dans ce cas, ils constituent le volet « cohésion sociale et territoriale » des contrats particuliers prévus aux articles 25 et 26* » ;

– la circulaire du 7 juin 2001 relative à la mise en œuvre des contrats d'agglomération met l'accent sur la nécessité de cohérence des périmètres et explicite la notion de « volet cohésion sociale et territoriale », celui ne devant pas conduire à spécialiser au sein du contrat d'agglomération les problématiques de la politique de la ville, mais à conjuguer les impératifs de solidarité et de développement au niveau du quartier, de la commune ou de l'agglomération.

Du fait de la concomitance de ces dispositions avec leur lancement, les contrats de ville 2000-2006 n'ont, en réalité, pas pu véritablement s'appuyer sur une véritable logique intercommunale. Leur mise en œuvre s'est en effet engagée alors que les agglomérations ne disposaient pas de capacités techniques et humaines suffisantes. Ainsi **les contrats d'agglomération n'ont-ils pas été vus comme le « moment » où les différentes politiques de lutte contre les exclusions auraient pu être rediscutées**, permettant une réelle intégration du contrat de ville aux politiques d'agglomération.

A titre d'exemple, comme le relève le document réalisé pour l'évaluation des contrats de ville de la région Midi-Pyrénées¹, les contrats de ville sont loin de correspondre toujours au périmètre des établissements publics de coopération intercommunale, celui de l'agglomération tarbaise étant le seul dont le périmètre se calque sur celui de la communauté d'agglomération. L'étude conclut ainsi : « *certes le contrat de ville constitue le « volet social du contrat d'agglomération » comme le recommandait le législateur, mais l'inclusion, en bloc, du premier à l'intérieur du second, souligne l'étanchéité entre les contrats* ».

b) Une superposition de contrats thématiques

A rebours des objectifs affichés depuis 1994, les procédures contractuelles n'ont pas réellement été intégrées au sein d'un seul et unique contrat, qui aurait défini un projet global de développement économique et social à l'échelle de la ville ou de l'agglomération.

- En premier lieu les contrats de ville ont, dès leur lancement, été accompagnés de la mise en place de **nouvelles procédures**. C'est ainsi que le dispositif massif engagé pour le renouvellement urbain s'est concrétisé par la création d'un nouveau cadre contractuel². Or, comme le relève la synthèse de la DIV : « *Doté d'un financement aussi important que celui des contrats de ville, il faut bien reconnaître que le lien entre les deux dispositifs ne s'est pas vraiment réalisé.* »

- En second lieu, les **contrats de ville ont échoué, pour une large part, à intégrer les dispositifs contractuels existants**. Alors que la conclusion de conventions thématiques devait permettre d'intégrer les Plans éducatifs locaux (PEL), les Contrats locaux de sécurité (CLS) ou encore les Plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE) dans un projet plus global, le développement insuffisant de ces conventions a conduit, comme le relève la synthèse évaluative réalisée par la DIV, à ce que la majorité de ces dispositifs soit suivie à part.

La coordination **varie d'un contrat à l'autre** et repose souvent sur la bonne volonté des acteurs locaux, notamment des chefs de projet, comme le relève l'étude d'évaluation menée sur la région Midi-Pyrénées³.

¹ Etude menée par les étudiants du DESS « Habitat et politiques d'aménagement » sous la direction scientifique de Marie-Christine Jaillet et de Philippe Estèbe.

² Le CIV du 14 décembre 1999 a prévu 50 grands projets de ville, conventions particulières conclues sur des quartiers auxquels il s'agit de redonner une nouvelle place dans l'agglomération, par le biais d'une forte concentration des moyens, ainsi que 30 opérations de renouvellement urbain (30 autres seront décidées en 2001) pour d'autres sites sur lesquels les communes souhaitent engager des actions significatives de transformation urbaine.

³ Etude menée par les étudiants du DESS « Habitat et politiques d'aménagement » sous la direction scientifique de Marie-Christine Jaillet et de Philippe Estèbe.

Ailleurs, la cohérence fait défaut, l'étude relevant par exemple que l'articulation entre le contrat de ville de l'agglomération toulousaine et ses outils est peu lisible en raison de la multiplicité des périmètres et des acteurs. D'après l'étude, les douze contrats éducatifs locaux, essentiellement communaux, traduisent la carence du contrat de ville en matière d'harmonisation. Si le PLIE, élevé au rang de convention thématique, dont le périmètre est celui du contrat de ville, fonctionne bien, les autres dispositifs rendent compte de la prégnance d'enjeux territoriaux : les PLH correspondent aux périmètres des EPCI et les CLS traduisent une coupure entre la ville centre et la périphérie. L'étude conclut ainsi : **« Au total, le contrat de ville et ses déclinaisons est un construit complexe appelant pour chaque thématique un système de coordination ad hoc ».**

- Or, faute pour le contrat de ville de jouer le rôle de fédération et de coordination entre ces dispositifs, l'empilement des procédures et l'enchevêtrement des zones d'intervention ont abouti à un défaut de cohérence globale, et ont contribué à la transformation du **projet en guichet**.

Cette multiplication de procédures entraîne également celle des études et diagnostics préalables, coûteux pour les collectivités, et conduit à une perte de lisibilité de la politique de la ville. Ainsi, l'essentiel des préconisations des rapports d'évaluation recueillis par la DIV porte sur la nécessité d'améliorer la coordination entre dispositifs, quel que soit le domaine concerné.

- Enfin, **l'accroissement du nombre de contrats n'est pas le gage d'une meilleure mobilisation financière**, comme le relevait notre collègue Eric Doligé dans son rapport sur les crédits de la ville : *« les contrats ne conduisent pas nécessairement à un accroissement des moyens mis en oeuvre sur le territoire des collectivités parties prenantes. A cet égard, l'exemple des contrats locaux de sécurité (CLS) est édifiant : le diagnostic préalable à la conclusion de ces contrats s'est avéré un document coûteux et bien souvent, vide et inutile, et aucun moyen supplémentaire de l'Etat n'est venu concrétiser les ambitions affichées dans ces contrats¹ ».*

c) L'articulation avec les lois d'orientation pour la ville et de programmation pour la cohésion sociale

La loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ne se réfère pas aux dispositions législatives antérieures de la politique de la ville, et marque un retour à la géographie définie par le Pacte de relance de 1996 : les ZUS constituent le territoire de référence, même si des possibilités de dérogation sont prévues à l'article 6 de la loi. Cette échelle interroge donc la place des anciens dispositifs, notamment celle des contrats de ville.

¹ Rapport n° 87 (2001-2002) fait au nom de la commission des finances par M. Eric Doligé.

Ainsi, la loi introduit dans son article 1^{er} des **programmes d'action quinquennaux dans les zones urbaines sensibles, mis en œuvre par voie de conventions**, sans préciser comment elles s'articulent avec les contrats de ville en cours d'exécution.

De même, il **convient de s'interroger sur l'articulation des dispositifs du plan de cohésion sociale avec les contrats de ville**.

Il en va ainsi des « **chartes territoriales de cohésion sociale** » prévues par le programme n° 18 du plan de cohésion sociale. C'est également le cas des dispositifs de **réussite éducative**¹, qui bénéficieront de financements du FIV et recouperont des actions menées dans le cadre du contrat de ville (accompagnement péri-scolaire). La note de cadrage de la DIV précise bien que « *si la cohérence et la complémentarité avec les dispositifs existants (contrats éducatifs locaux, contrats locaux d'accompagnement à la scolarité, contrats enfance, contrats temps libre, réseaux d'écoute, d'aide et d'appui des parents, ateliers santé-ville) apparaissent évidents, cette politique n'a pas vocation à s'y substituer* ». Il est ainsi prévu que les nouveaux dispositifs de réussite éducative soient gérés et financés par une « structure juridique support », structure dédiée (GIP, établissement public local de coopération éducative) ou existante (caisse des écoles, établissement public local d'enseignement).

IV. POUR UN PARTENARIAT SIMPLIFIÉ ET CLARIFIÉ ENTRE LA VILLE ET L'ÉTAT

Comme votre rapporteur l'a déjà souligné, la concentration des difficultés sociales et économiques dans certains quartiers impose de maintenir un effort de solidarité nationale et de mobilisation financière en leur faveur. Toutefois, cette mobilisation doit, pour être efficace, éviter les écueils relevés, comme le saupoudrage des crédits, la « réunionite » et l'extrême complexité des procédures.

Pour cela, votre rapporteur juge indispensable d'affirmer le **rôle pilote des villes** dans la mise en œuvre de cette politique et de leur donner les **moyens, s'agissant des villes-centres, d'être les moteurs d'une coopération intercommunale** nécessaire à l'intégration des actions de quartier dans un projet de développement global. Ainsi renforcée, la structure intercommunale doit pouvoir contractualiser avec l'Etat dans un cadre **simplifié et clarifié**. Simplifié, par le choix du développement **d'autres formes** de partenariats avec les **régions et les départements**. Clarifié, par l'accroissement des responsabilités déléguées par l'Etat aux villes.

¹ Programmes 15 et 16 du plan de cohésion sociale.

A. FAIRE DES CONTRATS DES INSTRUMENTS DE MOBILISATION FINANCIÈRE EN FAVEUR DES QUARTIERS EN DIFFICULTÉ

1. Maintenir le principe et les financements d'une politique territorialisée

Dans sa contribution sur l'avenir des contrats de plan Etat-région, l'Association des Communautés de France (ADCF) envisage quatre hypothèses pour l'intervention de l'Etat dans les futurs contrats territoriaux :

– l'Etat n'en serait plus signataire, mais pourrait abonder certaines opérations ;

– l'Etat recentrerait sa participation sur des **territoires** prioritaires, à l'instar des quartiers urbains pour les contrats de ville¹ ;

– l'Etat différencierait ses interventions en fonction de **priorités thématiques** et non géographiques (déploiement des nouvelles technologies de l'information, réorganisation des services publics, etc) ;

– l'Etat ne serait plus directement signataire des contrats infra-régionaux, mais apporterait des fonds de concours aux politiques territoriales des régions.

Votre rapporteur estime pour sa part que l'existence de véritables fractures géographiques entre villes et entre quartiers continue de justifier le maintien d'une politique **spécifique ciblée sur les territoires en difficulté**, et non uniquement sur les publics. En conséquence, le maintien est souhaité, pour la période à venir, d'un **engagement financier fort de l'Etat en faveur de la politique de la ville, lequel serait différencié en fonction des territoires**. Il serait en effet inutile de redéfinir un cadre contractuel rénové et clarifié si celui-ci ne bénéficiait pas de moyens financiers réels.

C'est pourquoi les futures conventions passées entre l'Etat et la ville ne devront pas être conçues comme de simples instruments **d'interpellation** des autres politiques de droit commun, dotées de crédits limités à l'animation et à l'observation, mais plutôt comme des moyens de définir un projet de **développement intégré** prenant en compte la rénovation urbaine, le développement économique et l'accompagnement social dans un bloc cohérent, bénéficiant de crédits spécifiques du budget de la ville.

Votre rapporteur est préoccupé par le risque de réduction, voire de disparition des crédits européens destinés à la politique de la ville dans la prochaine programmation financière. Il émet également de sérieuses craintes quant à la **diminution de l'engagement de certains financeurs,**

¹ Il en irait de même des bassins d'emplois frappés par des sinistres industriels ou économiques dans les contrats de site, des espaces ruraux les plus fragiles dans les contrats de zone de revitalisation rurale, ou des territoires stratégiques pour l'attractivité dans les « contrats métropolitains » annoncés par le CIADT du 18 décembre 2003.

comme les caisses d'allocations familiales, liée aux restrictions budgétaires auxquelles celles-ci sont soumises.

Il convient également d'être vigilant face aux effets que pourrait avoir une interprétation de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) **qui s'avérerait très « verticale » et ministérielle de l'action publique sur l'enveloppe de crédits spécifiquement dédiés à la politique de la ville.** Cette « verticalité » des programmes ministériels ne doit pas aboutir à supprimer le **partenariat transversal des différents services de l'Etat**, qui est l'un des acquis forts des contrats de ville.

2. Réviser la géographie prioritaire de la politique de la ville

La prochaine contractualisation **pourrait être l'occasion de remettre à plat la géographie prioritaire de la politique de la ville, qui date de près de dix ans.** Les zones urbaines sensibles, quasiment toutes comprises dans les périmètres des contrats de ville, constituent l'échelon retenu pour la mise en œuvre tant des actions de rénovation urbaine que du plan de cohésion sociale, alors même qu'il conviendrait sans doute de les redéfinir.

En effet, lorsqu'a été arrêté le périmètre des ZUS en 1996, ce sont les données du recensement de l'INSEE de 1990 qui ont été utilisées. D'autres recensements ont été effectués depuis, dont l'utilisation permettrait d'actualiser ces données. En outre, des évolutions ont eu lieu depuis 1996, qui peuvent nécessiter l'intégration de nouveaux quartiers et la « sortie » d'autres zones du dispositif.

Cette problématique doit également être prise en compte **pour la géographie, plus large, des quartiers prioritaires des contrats de ville**, comme le soulignent certains rapports d'évaluation de ces contrats : le recentrage territorial implique de prévoir un dispositif de sortie progressive du contrat de ville, lorsque les territoires ne connaissent plus de difficultés, tout en préparant les porteurs de projet afin de les renseigner au mieux et de les orienter progressivement vers des financements de droit commun.

3. Mettre en œuvre une véritable péréquation entre les villes

En se fondant sur le constat quelque peu accablant dressé par l'Observatoire des ZUS, votre rapporteur tient à **réaffirmer la nécessité de poursuivre la mise en œuvre d'une péréquation effective des ressources entre communes**, solidarité financière indispensable au comblement des inégalités territoriales.

C'est pourquoi la question de l'évolution du régime de la dotation de solidarité urbaine est indissociable de celle des contrats de ville. A cet égard, votre rapporteur se félicite de la réforme de cette dotation, désormais dénommée « *dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale* », opérée par la loi de programmation pour la cohésion sociale et la loi de finances pour 2005.

Elle a permis, d'une part, une **forte augmentation de son montant**, puisqu'il est prévu de lui affecter une part de la hausse de la dotation globale de fonctionnement des communes à hauteur d'au moins 120 millions d'euros par an sur cinq ans. Elle vise, d'autre part, à **permettre le rattrapage des villes les plus en difficulté, en concentrant l'effort financier sur les communes prioritaires de la politique de la ville**, ayant des zones urbaines sensibles et des zones franches urbaines.

Votre rapporteur juge néanmoins que la **péréquation entre collectivités territoriales pourrait encore davantage être améliorée** et rappelle que **l'article 72-2 de la Constitution**, inséré par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, confie à la loi le soin de prévoir « *des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ». Il regrette qu'au cours de la navette, les effets de la réforme de la DSU initialement prévue aient été quelque peu amoindris. **Il estime, en outre, qu'il serait notamment opportun de davantage tenir compte, dans le calcul de la dotation, de la pression fiscale.** Actuellement, l'effort fiscal est pris en compte, mais de **manière limitée**, dans le calcul de la DSU¹, ce qui aboutit à pénaliser les communes qui ont des charges sociales lourdes et des bases fiscales faibles.

B. ACCROÎTRE LE RÔLE DES VILLES DANS LE PILOTAGE DES CONTRATS

Pour des raisons de simplification, de clarification et de cohérence politique, votre rapporteur estime que c'est à la ville ou à l'intercommunalité que doit revenir la pleine responsabilité de la mise en œuvre des futures conventions.

1. Des contrats alignés sur le mandat municipal

La **question de la durée des futurs contrats** passés entre l'Etat et les collectivités territoriales a fait l'objet, s'agissant des **contrats de plan**

¹ L'effort fiscal (rapport du produit fiscal au potentiel fiscal) est limité à 1,3 depuis la création de la DSU.

Etat-région, de diverses contributions du Parlement, des élus locaux et du Conseil économique et social¹, dont il apparaît opportun de rappeler les propositions :

– l'Assemblée nationale propose des contrats de **neuf ans**, avec un rendez-vous tri-annuel² ;

– le Sénat, considérant trop longue la durée de sept ans, indique sa préférence pour **quatre ou cinq ans** afin d'assurer une prévisibilité de l'action publique tout en tenant compte de la lourdeur de la procédure d'élaboration des documents³ ;

– le CES propose des « contrats d'objectifs » de **neuf ans** et des contrats de programmation de **trois ans** ;

– l'Assemblée des régions de France préconise une durée de **six à sept ans** afin de permettre la réalisation de projets structurants et d'assurer une cohérence avec les programmes européens, avec une vraie clause de rendez-vous à mi-parcours ;

– l'Assemblée des départements de France se prononce pour une durée de **cinq à six ans**, jugée « réaliste » ;

– l'ADCF propose une durée de **sept ans** afin de se caler sur la programmation des fonds structurels européens, à condition de conférer plus d'importance aux révisions à mi-parcours.

Votre rapporteur estime pour sa part que, conformément à la nécessité de remettre à la collectivité territoriale compétente la pleine responsabilité de la politique de la ville, les **futures conventions devront constituer le socle des engagements du maire, une véritable plate-forme politique. C'est pourquoi il préconise de ramener leur durée à six ans, en cohérence avec le mandat municipal, tout en prévoyant une importante possibilité de révision à mi-parcours.** Ainsi le lancement de la négociation des contrats à venir pourrait-il utilement coïncider avec les prochaines élections municipales.

2. Des priorités déclinées en programmes et actions directement opérationnels

• La loi du 1^{er} août 2003 sur la rénovation urbaine et le plan de cohésion sociale vise davantage le **quartier que l'agglomération**. A titre d'exemple, la note de cadrage de la DIV précitée indique que les moyens destinés aux **équipes de réussite éducative** doivent être concentrés sur les **zones urbaines sensibles et les zones et réseaux d'éducation prioritaire**.

¹ Regroupées dans un rapport établi en mars 2005 par l'Inspection générale de l'administration et l'Inspection générale des finances.

² Rapport d'information de MM. Louis Giscard d'Estaing et Jacques Le Nay fait au nom de la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire sur la réforme des contrats de plan Etats-Région (13 octobre 2004).

³ Etats-régions : de nouveaux contrats pour l'aménagement du territoire, rapport d'information numéro 418 (2003-2004) du 16 juillet 2004 de M. François Gerbaud.

Or, l'expérience passée le montre : la mobilisation de moyens financier sur des quartiers circonscrits n'est pas suffisante pour lutter contre leur relégation ; il est également nécessaire **de les intégrer dans un projet global d'agglomération.**

- Dans ce contexte, les futures conventions doivent permettre la mise en œuvre du principe de **subsidiarité**, résumé par la présidente du réseau AMADEUS, Mme Odile Quintin, sous la formule « penser global, agir local », et **ainsi mettre en cohérence les actions menées au titre de l'ANRU ou du plan de cohésion sociale**, très axées sur les zones urbaines sensibles, avec l'ensemble des problématiques de l'agglomération. Elles devraient de ce fait constituer l'instrument de « territorialisation » de certaines actions prévues par le plan de cohésion sociale, comme les équipes de réussite éducative. De même, les « conventions » prévues par la loi de programmation pour la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 pour mettre en œuvre des programmes d'actions ciblés dans les ZUS devront être intégrées dans les futurs contrats. S'agissant **des chartes de cohésion sociale, elles pourraient être conçues comme des instruments de préfiguration des futurs contrats**, permettant de remobiliser les acteurs de la politique de la ville sur les objectifs à mettre en œuvre.

- **Votre rapporteur souhaite le regroupement de l'ensemble des procédures dans un document d'ensemble**, un « contrat-cadre ». Celui-ci comporterait, en préambule, l'ensemble des études **déjà** réalisées par les agglomérations. Une telle intégration pourrait constituer un **important facteur de simplification et d'économies**, en permettant de ne pas multiplier les études et les diagnostics mais plutôt de les mettre en commun.

Ce préambule général pourrait être suivi par la **déclinaison** des objectifs définis comme prioritaires par les partenaires **en programmes et actions directement opérationnels et facilement évaluables** sur quelques critères précis.

3. Des frais de centralité mieux pris en compte au niveau intercommunal

Si votre rapporteur est convaincu de la nécessité de **définir un projet global, de niveau généralement intercommunal, afin de prendre en compte la situation des quartiers en difficulté**, il relève que le renforcement des intercommunalités doit aller de pair avec la reconnaissance du rôle moteur joué par les villes moyennes dans la coopération intercommunale.

C'est pourquoi il apparaît indispensable de **mieux prendre en compte, dans le calcul des dotations et leur répartition, les « frais de**

centralité » qui incombent à la ville-centre, sur laquelle repose souvent l'essentiel des charges, alors même qu'elle concentre l'essentiel des difficultés.

Votre rapporteur souhaite que ce point soit pris en compte dans la prochaine contractualisation. Il a d'ailleurs été souligné par la Fédération des maires des villes moyennes, dans sa contribution en vue du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire prévu fin 2005. Celle-ci relève ainsi qu'afin de conforter les villes moyennes dans leurs fonctions de centralité et de répondre à « **l'effet de ciseau** » constaté entre croissance des besoins et stabilité des ressources, il conviendrait de créer une dotation « charges de centralité » au sein de la dotation forfaitaire, d'un montant de 5 euros par habitant, pour les communes de moins de 100.000 habitants, isolées ou « centre » au sens de l'INSEE et faisant partie d'une unité urbaine.

4. Des contrats recentrés sur les villes/intercommunalités et l'Etat

Dans le cadre du renforcement de la décentralisation, votre rapporteur est convaincu du recentrage à venir de chaque niveau de collectivité sur ses propres compétences, conformément, au demeurant, au principe de subsidiarité, gage d'efficacité.

En outre, il a été souligné, dans le bilan de la dernière contractualisation, le caractère **souvent artificiel** de l'articulation entre les contrats de plan Etat-région et les contrats de ville. Au demeurant, votre rapporteur s'interroge sur l'opportunité de définir, pour la période à venir, les modalités d'une « contractualisation à la carte » entre l'Etat et les régions, en fonction de **projets définis en commun et relevant de la compétence de la région.**

En tout état de cause, il **estime nécessaire de modifier les modalités du partenariat entre collectivités et d'instituer une contractualisation directe entre l'Etat et les intercommunalités, afin de rendre les prochains contrats de ville plus souples et plus lisibles.**

Il apparaît ainsi préférable que la région ou le département puisse financer des actions partenariales, en cohérence avec les grandes orientations qui seraient retenues au niveau régional ou départemental. **Ce système mettrait fin à la multiplication des financements croisés, qui impose aujourd'hui un partenariat très lourd pour chaque opération, particulièrement préjudiciable pour les associations, qui sont confrontés à une multitude de partenaires.**

C. RÉNOVER LE PARTENARIAT ENTRE L'ÉTAT ET LES VILLES

1. Clarifier le rôle respectif de l'Etat et des collectivités territoriales

- L'affirmation du rôle pilote de la ville doit aller de pair avec une clarification des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, qui tiennent compte des récentes avancées de la décentralisation et **mette fin à la conception française du contrat, encore considéré parfois comme un outil de contrôle et de tutelle par l'Etat**. Elle pourrait à ce titre s'inspirer de la contractualisation observée chez nos voisins européens, notamment aux Pays-Bas.

A l'Etat doit revenir la définition des grands objectifs, la régulation et l'évaluation. C'est le souhait exprimé par les collectivités, à travers les rapports d'évaluation des contrats de ville, qui jugent que l'Etat devrait recentrer son intervention sur la dimension stratégique (définitions des politiques et des territoires), l'ingénierie et l'évaluation.

- Pour le reste, on peut s'interroger sur la légitimité de l'Etat à rentrer dans le détail de la gestion de compétences relevant des communes. Une telle situation conduit en effet à des dysfonctionnements relevés sur le terrain par votre rapporteur : financement direct d'une association sans en informer le comité de pilotage, décisions de ce comité parfois outrepassées par la cellule interservices de la préfecture, qui finance un projet ayant reçu un avis défavorable du comité.

De manière générale, la multiplication des équipes instructrices de l'Etat avec des critères différents, qui apparaît à certains élus comme une « usine à gaz ingérable », le problème des chefs de projet, recrutés par la ville mais cofinancés et co-mandatés par l'Etat et la collectivité, aboutissent aux lourdeurs déjà relevées, qui pénalisent les porteurs de projet.

Votre rapporteur juge donc **indispensable de remettre la responsabilité pleine et entière de cette politique à la ville ou à l'intercommunalité, en plaçant l'équipe opérationnelle sous sa responsabilité unique, et en instituant une délégation de gestion des crédits de l'Etat, avec un contrôle *a posteriori* et une évaluation annuelle.**

2. Permettre la délégation de la gestion de certains crédits

Les lois du 13 août 2004 et du 18 janvier 2005 ont conféré aux EPCI un rôle très important en matière de logement, notamment en prévoyant que les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'un plan local de l'habitat peuvent se voir confier la gestion par délégation des aides à

la pierre. **Or, la compétence relative au logement est étroitement liée à celle de la ville** : c'est ainsi que la loi du 12 juillet 1999 a obligé les communautés urbaines et les communautés d'agglomération à exercer la compétence « politique de la ville » et celle liée à l'équilibre social de l'habitat.

C'est pourquoi votre rapporteur estime qu'il serait cohérent « **d'adosser** » **la politique locale de l'habitat à celle de la ville, et de rendre possible la délégation aux intercommunalités de la gestion des crédits attribués par l'Etat dans le cadre des contrats de ville**. L'Etat et la structure intercommunale s'engageraient, à partir d'un diagnostic commun, à financer un certain nombre d'actions sur une base pluri-annuelle.

En contrepartie de cet engagement, les collectivités se verraient confier la gestion des crédits que l'Etat consacre aux actions prévues par la convention, avec un contrôle et une évaluation *a posteriori* sur des critères très précis. Ce système, qui confierait le pilotage de l'ensemble à l'autorité délégataire, répondrait à nombre d'écueils relevés dans les précédents contrats, en instituant un interlocuteur unique pour les porteurs de projets et en simplifiant globalement les procédures.

3. Renforcer le rôle et les moyens des sous-préfets d'arrondissements pour la conduite de la politique de la ville

Dans un contexte de **décentralisation accrue**, votre rapporteur juge nécessaire d'attribuer aux instances de pilotage locales une réelle force de décision et de renforcer la coordination des différents services déconcentrés de l'Etat.

En outre, la mise en œuvre du **plan de cohésion sociale**, de même que celle du plan de rénovation urbaine, avec la désignation d'un délégué territorial de l'ANRU, **mobilisent fortement l'administration territoriale de l'Etat**, en multipliant le nombre de dispositifs à mettre en œuvre au plan local, et requièrent donc des moyens renforcés.

- L'une des innovations importantes de la politique de la ville réside dans la **territorialisation de l'action publique**, illustrée notamment par l'institution des sous-préfets chargés de mission pour la politique de ville, d'abord au nombre de 13, puis de 31 aujourd'hui.

Ces derniers sont chargés, conformément à la circulaire¹ du 14 septembre 1993 de « susciter, animer et coordonner les projets de l'Etat et des instances locales, dans le cadre de la politique contractuelle de la ville » et

¹ Circulaire conjointe du ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville et du ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire du 14 septembre 1993.

de « mobiliser et responsabiliser l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat pour la mise en œuvre de cette politique ». En l'absence de tels sous-préfets, la circulaire interministérielle du 17 juin 1996 prévoyait qu'un **responsable départemental** de la politique de la ville serait désigné auprès du préfet dans les autres départements où sont mis en œuvre des contrats de ville, en précisant qu'il devait s'agir en règle générale d'un membre du corps préfectoral.

En pratique, cette fonction n'est pas toujours assurée par un membre de ce corps, puisqu'elle peut être remplie par le directeur départemental de l'équipement ou le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales.

- Or, cette situation n'est pas optimale. **L'absence de sous-préfet à la ville peut en effet conduire à des difficultés importantes de pilotage, liées aux dissensions entre services de l'Etat, par exemple entre la direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS) et la direction départementale de l'équipement (DDE).** De fait, seul un membre du corps préfectoral dispose d'une réelle légitimité **interministérielle**, indispensable à la mise en œuvre territoriale de la politique de la ville.

De même le rapport de la Cour des comptes souligne l'utilité des sous-préfets chargés de la ville et la nécessité de renforcer leurs moyens : « *La politique de la ville a conduit les services déconcentrés de l'Etat à recourir à des modes de fonctionnement originaux afin d'en assumer les spécificités. Ces pratiques innovantes restent **cependant encore insuffisantes** pour permettre une mise en œuvre efficace des différents dispositifs ou procédures. Il conviendrait notamment d'assurer une plus grande stabilité aux "sous-préfets ville", de **renforcer leurs moyens d'action et d'améliorer leur positionnement hiérarchique** ».*

- C'est pourquoi votre rapporteur juge indispensable d'améliorer l'administration territoriale de la politique de la ville. En premier lieu, la **légitimité interministérielle du corps préfectoral** devrait conduire à y recourir plutôt qu'à tel ou tel service déconcentré. Il serait donc opportun, là où se mettront en place les futures conventions, que le sous-préfet d'arrondissement soit automatiquement sous-préfet à la ville¹. Celui-ci doit en effet être le véritable pivot de l'interministérialité, bénéficiant de l'autorité suffisante **pour mobiliser les crédits de droit commun et les affecter dans les quartiers prioritaires.**

En second lieu, le poste de sous-préfet à la ville a vocation à évoluer vers un poste de **sous-préfet à la ville et à la cohésion sociale**, ce qui passe par l'attribution de moyens renforcés. Votre rapporteur relève à cet égard que, dans le département de Seine-et-Marne, il est prévu de faire du sous-préfet à la ville le secrétaire général adjoint de la préfecture, ce qui améliore considérablement son positionnement hiérarchique, et de le doter d'une vraie

¹ 326 sous-préfets d'arrondissements en métropole et 13 outre-mer.

direction, regroupant les diverses compétences actuellement éparpillées relatives à la cohésion sociale.

Votre rapporteur juge cette évolution tout à fait souhaitable, et estime que le renforcement des moyens des sous-préfets est indispensable à l'efficacité de la politique de la ville. Il conviendrait donc que des instructions claires soient données aux préfets afin que ceux-ci aient comme objectif **une forte mobilisation des services de l'Etat et des dispositifs de droit commun sur les quartiers prioritaires.**

D. FACILITER L'ACTION DES ASSOCIATIONS

Les associations œuvrant pour la politique de la ville sont extrêmement diverses, par leur taille et leur objet. Nul ne songerait, en effet, à considérer de la même façon les petites associations de quartier et les structures institutionnelles ayant une véritable délégation de service public.

En tout état de cause, votre rapporteur juge nécessaire de s'appuyer sur ces associations pour la mise en œuvre des futurs contrats, dans le cadre d'un partenariat qui pourrait prendre la forme d'une **conférence annuelle locale de la vie associative, coprésidée par le maire et le préfet, qui définirait un programme d'actions avec les associations, ainsi que des indicateurs d'évaluation.**

1. Simplifier les procédures

Les **associations ont tout d'abord besoin d'être déchargées de la lourdeur des tâches de gestion administrative**, afin de pouvoir pleinement se consacrer à leur « cœur de métier », voire à mettre en œuvre des actions innovantes. Malgré la circulaire du 24 décembre 2002 relative aux subventions de l'Etat aux associations, qui a notamment prévu la mise en place d'un dossier unique de subvention pour l'ensemble des administrations de l'Etat, **force est de constater que les porteurs de projet sont encore soumis à des charges administratives lourdes. Votre rapporteur réaffirme donc la nécessité de poursuivre l'effort de simplification administrative**, et souhaite que l'ordonnance qui devrait être prochainement publiée, prévue par la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, réponde aux attentes en la matière.

A cet égard, la délégation de la gestion des crédits de l'Etat à la collectivité serait déjà de nature à simplifier considérablement les démarches, en leur permettant de s'adresser à un **interlocuteur unique**. Il a ainsi été constaté, pour les contrats de ville 2000-2006, que la mise en place d'un GIP, par exemple à Marseille, a permis de réduire les délais de paiement aux

associations et les distorsions de décision entre le comité de pilotage et l'assemblée délibérante, dans la mesure où la décision du conseil d'administration du GIP est exécutoire.

Outre cet effort de simplification, il conviendrait de permettre une plus grande **mutualisation des ressources**, dans le respect bien entendu de la liberté d'association. Ainsi la création de groupements d'employeurs, observée par endroits, peut-elle permettre de décharger les associations d'une part des tâches administratives.

2. Pluri-annualiser les financements

Votre rapporteur souligne une nouvelle fois la nécessité que soient davantage mises en oeuvre des **conventions d'objectifs pluriannuelles**, comme le recommande la circulaire précitée du 24 décembre 2002 : *« Le recours aux conventions pluriannuelles d'objectifs sera préféré aux conventions conclues sur une base annuelle, dès lors que l'Etat souhaite inscrire ses relations avec une association dans la durée. Ce dispositif de conventions s'accompagne de modalités spécifiques d'avance sur subvention (50 % du montant de la subvention annuelle susceptibles d'être versés avant le 31 mars de chaque année, sur demande de l'association et sauf refus motivé, notamment eu égard à la situation de trésorerie de l'organisme). Ces conventions prévoient également des modalités spécifiques d'évaluation et de suivi des projets ou actions subventionnés par l'Etat ».*

Ces contrats d'objectifs permettent d'alléger les contrôles *a priori* sur les associations, de leur offrir une meilleure visibilité financière sur trois ans, tout en améliorant l'évaluation. Leur faible utilisation s'explique largement par l'incertitude annuelle sur les crédits qui seront effectivement délégués par le FIV. De ce point de vue, la mise en oeuvre de la LOLF devrait faciliter, en principe, la sécurisation pluriannuelle des financements qui auront été contractualisées en début de période. Celle-ci doit permettre, en retour, d'apporter aux associations une sécurité plus grande.

La systématisation de financements pluri-annuels permettrait notamment à des structures dont l'action est centrale dans les quartiers, telles que les centres sociaux, de disposer d'une **sécurité plus grande**. Comme le relève en effet M. Jean-François Bernoux¹, les centres sociaux en gestion associative (83 % des centres) peinent à l'heure actuelle à boucler leur budget. Il souligne ainsi : *« à l'évidence, une co-gestion encadrée par un projet pluri-annuel contractualisé de politique sociale, lui-même fondé sur un diagnostic social territorial, est à même de libérer les centres sociaux de ces contingences budgétaires et remobiliser leurs moyens d'action sociale (...) sur de l'action sociale ».*

¹ Auteur du Guide des centres sociaux et socioculturels.

Votre rapporteur souligne à cet égard le rôle important que peuvent jouer ces centres dans l'animation locale et la nécessité de prendre appui sur eux dans la prochaine contractualisation. En effet, les centres sociaux sont largement présents dans les quartiers relevant de la politique de la ville, et sont même, dans certains quartiers, les seuls interlocuteurs présents en permanence. Par leur expérience, leur présence auprès des habitants et leur rôle dans le soutien à la création d'associations, ils ont donc vocation à être des acteurs privilégiés de la politique de la ville, à condition de leur donner les moyens d'exercer cette fonction, ce qui devra être l'un des objectifs des futurs contrats.

En conclusion, votre rapporteur relève que l'annonce d'une disparition des contrats de ville constituerait un signal politique extrêmement négatif en direction de l'ensemble des acteurs de la politique de la ville. C'est pourquoi, bien qu'étant conscient des imperfections de la procédure, il estime nécessaire de maintenir un cadre contractuel, tout en simplifiant et en rénovant le partenariat entre l'Etat et les villes.

*

*

*

Réunie le mercredi 15 juin 2005, la commission des affaires économiques a adopté le présent rapport, le groupe socialiste ainsi que le groupe communiste, républicain et citoyen s'abstenant.

PRÉSENTATION DU RAPPORT EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue dans la matinée du 15 juin, sous la présidence de **M. Jean-Paul Emorine, président**, la commission des affaires économiques a entendu la **présentation du rapport d'information de M. Pierre André sur l'avenir des contrats de ville**.

Après avoir rappelé qu'à l'occasion de la discussion budgétaire sur les crédits de la ville, la commission l'avait chargé de réfléchir à l'avenir des contrats de ville, **M. Pierre André, rapporteur**, a tout d'abord relevé qu'une incertitude planait, de manière générale, sur les perspectives de la contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales, notamment les régions. Soulignant qu'en tout état de cause, la prochaine génération de contrats devrait tenir compte des récentes avancées de la décentralisation, il a estimé que chaque collectivité se recentrerait, à l'avenir, sur ses propres compétences, et consacrerait en conséquence des moyens moins importants aux autres politiques. Il a ensuite noté qu'un certain nombre de financements de la politique de la ville risquait de disparaître : les financements européens d'une part, ceux des caisses d'allocations familiales d'autre part. Actuellement financeurs importants de la politique de la ville, ils pourraient être amenés, compte tenu des restrictions budgétaires, à abandonner une part de leurs politiques.

Jugeant le bilan des contrats de ville « en demi-teinte », **M. Pierre André, rapporteur**, a regretté que ceux-ci se soient avérés très lourds, complexes, en raison de multiples financements croisés, et n'aient pas toujours atteint leurs objectifs. Estimant que leur effet le plus positif concernait la reconnaissance apportée aux associations, véritablement associées à leur élaboration et à leur mise en œuvre, il a toutefois regretté que l'insuffisante pérennité des financements ait entraîné des problèmes de gestion associative, notamment des déficits, qu'il incombe bien souvent aux villes de combler.

M. Pierre André, rapporteur, a ensuite jugé nécessaire, pour la prochaine contractualisation, de réviser la géographie prioritaire de la politique de la ville. Celle-ci, a-t-il précisé, a été définie en 1996, à partir de données issues du recensement de 1990 : il convient de tenir compte de l'évolution positive de certaines zones et, à l'inverse, de la dégradation de la situation dans d'autres quartiers. Après avoir souhaité un renforcement de la péréquation en faveur des villes défavorisées, il a souligné que les villes ou les intercommunalités devaient être les pilotes des futurs contrats. S'agissant de la coopération intercommunale, il a indiqué que, lors des récentes Assises des villes moyennes, la nécessité de prendre davantage en compte les frais de centralité des villes-centres avait été fortement soulignée, et que ce point était central pour la définition du rôle futur dévolu aux intercommunalités dans la politique de la ville.

Relevant que l'objectif de clarification devait conduire à une contractualisation limitée à l'Etat et la ville ou l'intercommunalité, il a estimé,

d'une part, que l'intervention des autres collectivités territoriales, régions et départements, pourrait se faire de façon globale et, d'autre part, qu'une délégation de la gestion des crédits de l'Etat à la ville devrait être envisagée. S'agissant de la durée des futurs contrats, après avoir rappelé que les propositions actuelles concernant la durée des contrats de plan Etat-région allaient de trois à neuf ans, il a souhaité que celle des contrats de ville soit alignée sur le mandat municipal, à six ans, avec une révision à trois ans.

Soulignant la nécessité de sécuriser les associations, **M. Pierre André, rapporteur**, a appelé à une simplification des procédures et à une pluriannualisation des financements. Il a également souhaité un renforcement du rôle de l'Etat, notamment à travers la désignation du sous-préfet d'arrondissement comme interlocuteur des collectivités bénéficiaires d'un contrat, là où il n'existe pas de sous-préfet à la ville, et à travers le renforcement du rôle de ces derniers, dont les compétences sont appelées à s'élargir à l'ensemble des problématiques de cohésion sociale.

Après avoir remercié le rapporteur, **M. François Gerbaud** l'a interrogé sur sa définition de la péréquation et a rappelé qu'il avait lui-même, en tant que rapporteur pour la délégation à l'aménagement du territoire, à l'instar de M. Louis Giscard d'Estaing pour l'Assemblée nationale, appelé à un recentrage des futurs contrats de plan Etat-région et au maintien d'une possibilité de contractualiser directement avec les grandes villes.

Relevant que la politique de la ville était une compétence obligatoire des communautés d'agglomération, **M. Daniel Raoul** s'est interrogé sur la possibilité d'une contractualisation entre l'Etat et les villes.

Après avoir insisté sur la nécessité impérieuse de mener des actions d'accompagnement social en lien avec les opérations financées par l'Agence pour la rénovation urbaine, afin de passer d'une démarche urbanistique à une « démarche de vie », **M. Daniel Dubois** a estimé nécessaire de maintenir la transversalité du partenariat et a souhaité que les conseils généraux, compétents en matière de cohésion sociale, restent présents dans les futurs contrats de ville, lorsqu'ils ont mis en place des politiques.

En réponse, **M. Pierre André, rapporteur**, a défini la péréquation comme une idée de solidarité nationale envers les villes les plus en difficulté et a rappelé qu'il avait lui-même déposé un amendement au projet de loi de finances visant à améliorer la fonction de péréquation de la dotation de solidarité urbaine (DSU), qui avait été rejeté. Relevant qu'une forte augmentation de celle-ci était prévue par la loi de finances pour 2005 et par la loi de programmation pour la cohésion sociale, afin de permettre un rattrapage des villes les plus en difficulté, il a souligné que cette hausse ne devait pas entraîner une réduction concomitante des crédits attribués au titre de la politique de la ville pour les communes concernées. Il a rappelé que 70 % de la population française était concernée par les problématiques de la ville et qu'un effort devait être fait en direction des quartiers en difficulté, qui concentrent les chômeurs et les bénéficiaires de minima sociaux.

S'agissant de l'ANRU, il a exprimé son total accord avec la nécessité de mener des actions d'accompagnement social des populations dans les quartiers visés par les opérations urbaines et a déploré, à cet égard, que certaines villes puissent utiliser la hausse de la DSU pour réduire les impôts. Après avoir relevé qu'une contractualisation limitée à l'Etat et aux villes ou intercommunalités apporterait des avantages considérables en matière de clarté et de simplicité, il a ajouté que les conseils généraux avaient tout à fait vocation, à travers leurs politiques de droit commun, à intervenir dans les villes, et a jugé, dans ce cadre, que des partenariats locaux étaient possibles.

M. Daniel Dubois a souligné l'importance d'une mise en cohérence des politiques sociales du département et de celles menées par les villes, et a relevé que de nombreux départements étaient concernés par des problématiques urbaines.

S'agissant de l'intervention des conseils généraux, **M. Pierre André, rapporteur**, a estimé qu'il existait deux types de départements, certains, très urbains, où les communes sont quasiment toutes éligibles à la politique de la ville, et d'autres, très ruraux, dont les priorités ne sont pas forcément de mener une politique de la ville volontariste, ce qui peut rendre plus difficile le partenariat.

M. François Fortassin a estimé qu'une politique urbaine offensive pouvait être menée même par des départements ruraux et a jugé difficilement concevable qu'un département apporte des financements sans participer à l'élaboration de la politique menée. Il s'est ensuite interrogé sur l'efficacité des politiques contractuelles menées sur les zones urbaines et, après avoir évoqué la possibilité d'un constat d'échec des politiques municipales, a regretté qu'aucun bilan n'ait été effectué sur les actions menées au niveau local.

Insistant également sur le rôle du département, **M. Alain Fouché** a cité l'exemple du conseil général de son département qui, bien que comptant deux tiers d'élus ruraux, mène une politique contractuelle avec les deux villes principales et suit exactement le déroulement des contrats.

Après avoir souligné qu'il ne « fallait pas jeter le bébé avec l'eau du bain », **M. Thierry Repentin** a estimé que le bilan de la politique de la ville engagée dans les années 1990 avait évité un grand nombre de crises et a appelé à la poursuite d'une politique de la ville au niveau national. Il a ensuite relevé que celle-ci était difficilement lisible pour les citoyens, y compris ceux à qui elle est destinée, ce qui constitue l'un de ses handicaps majeurs. En réponse à **M. François Fortassin**, il a contesté l'idée d'un échec des politiques municipales et souligné que la politique de la ville visait notamment à répondre aux effets collatéraux de la création, décidée au niveau national, des zones à urbaniser en priorité (ZUP) dans les années 1960, qualifiées par certains urbanistes de « criminogènes ». Il a en conséquence estimé indispensable une solidarité nationale et une mobilisation financière à l'égard de ces quartiers. Rappelant que les 751 zones urbaines sensibles comportaient

une proportion très élevée de jeunes, il a souligné que celles-ci étaient en conséquence particulièrement importantes pour l'avenir de la France. Après avoir regretté que la création de l'ANRU ait conduit à un certain abandon de la politique d'accompagnement social, il s'est interrogé sur la pertinence de la priorité absolue donnée aux démolitions et relevé que celles-ci étaient souvent difficilement acceptées par les populations.

M. François Fortassin a relevé qu'une politique mal comprise par ses usagers pouvait difficilement présenter un bon bilan.

Après avoir souligné qu'il ne s'agissait pas d'opposer le monde rural et le monde urbain, et rappelé la nécessaire complémentarité entre les deux, le second ne pouvant se passer du premier, **M. Pierre André, rapporteur**, a indiqué à M. François Fortassin l'existence d'un rapport de M. Jean-Pierre Sueur, datant de 1998, intitulé « Demain la ville », ainsi que la publication de nombreux rapports d'évaluation élaborés par la Délégation interministérielle à la ville. Il a également relevé que la collaboration entre villes et départements pouvait s'effectuer au travers de très nombreux contrats. A propos de l'ANRU, il a souligné que la future génération de contrats de ville devait précisément avoir pour objectif de soutenir les actions d'accompagnement social des populations. Indiquant que la responsabilité principale de la gestion quotidienne des villes relevait des maires, il a souligné que l'élargissement du partenariat conduisait à une difficile mise en œuvre des contrats et à la multiplication de réunions dont le coût d'organisation est presque aussi élevé que les sommes en jeu, autant d'éléments particulièrement pénalisants pour les associations.

M. Yves Krattinger a estimé nécessaire de choisir, en fonction de critères précis, les dix meilleurs exemples de quartiers et les dix moins bons, afin d'en tirer des enseignements sur la meilleure politique possible.

Enfin, la commission a adopté le rapport du groupe de travail, le groupe socialiste et le groupe communiste, républicain et citoyen s'abstenant, et a autorisé sa publication, sous la forme d'un rapport d'information.

**ANNEXE I -
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES
PAR LE RAPPORTEUR**

- **M. Alain ARNAUD**, chef de projet du contrat de ville de la vallée de l'Ondaine ;
- **M. Pascal AUBERT**, administrateur fédéral à la Fédération des centres sociaux et socio-culturels de France ;
- **M. Jean-Marie BOCKEL**, sénateur du Haut-Rhin ;
- **M. Jean-Pierre BOSINO**, maire de Montataire ;
- **M. Dominique BRAYE**, sénateur des Yvelines ;
- **Mme Claude BRÉVANT**, déléguée interministérielle à la ville ;
- **M. Hervé DHELLY**, directeur du contrat de ville de l'agglomération d'Amiens ;
- **M. Christian ESTROSI**, ministre délégué à l'aménagement du territoire ;
- **M. Bernard HAGELSTEEN**, préfet de la région Lorraine ;
- **M. Michel HEINRICH**, député des Vosges ;
- **M. Brice HORTEFEUX**, ministre délégué aux collectivités territoriales ;
- **M. Didier LESCHI**, sous-préfet chargé de mission pour la politique de la ville de Lyon ;
- **Mme Valérie LÉTARD**, sénateur du Nord ;
- **Mme Bénédicte MADELIN**, directrice de Profession banlieue ;
- **M. Roland MUZEAU**, sénateur des Hauts-de-Seine ;
- **M. Bernard NEMITZ**, vice-président d'Amiens métropole à la mairie d'Amiens ;
- **Mme Françoise NICOLAS**, maire de Vandœuvre-les-Nancy ;
- **Mme Nicole PRUDHOMME**, présidente de la Caisse nationale d'allocations familiales ;
- **Mme Odile QUINTIN**, présidente du réseau Amadeus ;
- **M. Thierry REPENTIN**, sénateur de Savoie ;
- **M. Franck REYNIER**, maire de Montélimar ;

– **M. Patrick RIMBERT**, premier adjoint au maire de Nantes et délégué aux grands projets urbains et à la politique de la ville, accompagné de **M. Paul CLOUTOUR** ;

– **M. Jean-Philippe SETBON**, sous-préfet de la Seine-Saint-Denis ;

– **M. Henri SÉGARD**, maire de Comines ;

– **Mme Nicole SMADJA**, chargée de mission auprès du préfet de la région Ile-de-France ;

– **M. Pierre SUCHET**, chef du service politique de la ville et renouvellement urbain Grand Lyon ;

– **M. Marc VALETTE**, inter-réseaux des professionnels du DSU à Nantes, accompagné de **M. Etienne VARAUT** ;

– **Mme Catherine VAUTRIN**, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité.

ANNEXE II - DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR

Personnes rencontrées au cours du déplacement à Bruxelles du 7 décembre 2004 :

- **M. Aurelio CECILIO**, administrateur à la direction générale « emploi et affaires sociales » de la Commission européenne ;
- **Mme Sylvie HARBURGER**, administrateur à la direction générale « politique régionale » de la Commission européenne ;
- **Mme Laurianne SCHLAEPPI**, conseiller pour la politique régionale à la Représentation permanente de la France près de l'Union européenne.

Personnes rencontrées au cours du déplacement à Marseille des 15 et 16 décembre 2004 :

- **M. Jean-Claude GAUDIN**, sénateur, maire de Marseille, ancien ministre ;
- **M. Christian FRÉMONT**, préfet de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur ;
- **M. Alain ESPINASSE**, sous-préfet à la préfecture des Bouches-du-Rhône, chargé de mission pour la politique de la ville ;
- **M. Bernard SUSINI**, adjoint au maire de Marseille, délégué à la politique de la ville et au Grand projet de ville.

Personnes rencontrées au cours du déplacement à Saint- Quentin du 27 avril 2005 :

- **M. Michel PINAULDT**, préfet de l'Aisne ;
- **Mme Édith ERRASTI**, maire de Soissons ;
- **M. Antoine LEFEVRE**, maire de Laon ;
- **M. Jean BONELLI**, directeur départemental de l'équipement ;
- **M. Jean-Marie DELACROIX**, directeur des interventions de l'Etat à la préfecture de l'Aisne.

Personnes rencontrées au cours du déplacement à Vannes des 10 et 11 mai 2005 :

- **M. Norbert TROCHET**, maire de Vannes ;
- **Mme Anne-Marie DURO**, adjointe au maire de Vannes, chargée de la politique de la ville, de la vie des quartiers et de la vie associative ;
- **M. Etienne PICHERAL**, chef de projet du contrat de ville de Vannes.

Outre ces personnes, votre rapporteur a rencontré au cours de ses déplacements à Marseille, à Saint-Quentin et à Vannes, une soixantaine de représentants d'associations.