

N° 514

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 1^{er} juin 2010

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et la politique de la ville,

Par M. Philippe DALLIER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beauvils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LA MISE EN ORDRE DE MARCHÉ DES OUTILS ADMINISTRATIFS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE SE HEURTE À L'ABSENCE D'UNE IMPULSION POLITIQUE SUFFISANTE	7
A. LA RÉORGANISATION DES ORGANES DE GESTION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE A ÉTÉ RÉALISÉE	7
1. <i>Une demande exprimée par plusieurs instances</i>	7
a) Des préconisations de la commission des finances et de la Cour des comptes formulées dès 2007	7
b) Les objectifs de la RGPP	8
2. <i>Le nouveau Secrétariat général du comité interministériel des villes confirmé dans son rôle de pilote</i>	10
a) Une mission redéfinie	11
b) Un nouvel organigramme	12
3. <i>Une gestion opérationnelle assurée par les agences dans des conditions globalement satisfaisantes</i>	13
a) Un trinôme ANRU, ACSE, EPARECA qui connaît parfois des tensions	13
b) Le transfert de la maîtrise des interventions financières est achevé	16
B. UNE RECHERCHE D'EFFICACITÉ PÉNALISÉE PAR LE REPORT DES DÉCISIONS POLITIQUES	19
1. <i>De grandes ambitions</i>	19
a) Le discours « fondateur » d'une nouvelle politique pour les banlieues	19
b) Les deux CIV du quinquennat	20
2. <i>Des décisions toujours en suspens</i>	20
a) La géographie prioritaire	21
b) La contractualisation de la politique de la ville.....	22
c) L'avenir incertain des zones franches urbaines (ZFU)	23
3. <i>Une animation interministérielle en panne</i>	23
a) Si le CIV ne fonctionne pas, la politique de la ville recule.....	23
b) Les déclarations récentes du Premier ministre reportent les choix au-delà de 2012	24
II. LE RETARD DES PROJETS ANRU : FAIRE LA PART DES CHOSES	25
A. L'ENQUÊTE MENÉE PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	25
1. <i>Des résultats qui révèlent un certain malaise</i>	26
a) Un constat partagé sur le retard global de réalisation des projets	26
b) Les procédures comptables de l'ANRU ont joué un rôle important dans les retards	26
c) Des notes moyennes	27
2. <i>Des cas particuliers</i>	29
B. UNE AMÉLIORATION EN VUE	32
1. <i>La stabilisation des règles financières et des outils</i>	32
a) La prise en compte des recommandations des audits.....	32
b) La refonte du système d'information	33
2. <i>Des moyens humains mieux utilisés</i>	34

III. DEUX EXEMPLES D'UNE GESTION PARFOIS DIFFICILEMENT MAÎTRISÉE	35
A. LE CHÊNE POINTU : UNE SOLUTION PROVISoire TROUVÉE DANS L'URGENCE	35
1. <i>Un amendement révélateur</i>	35
2. <i>Un lourd passif qui a conduit à une mésentente des acteurs publics</i>	36
3. <i>Un cache-misère qui ne règle pas le problème de fond</i>	38
B. L'INDISPENSABLE COORDINATION DES ÉTUDES ET DE L'ÉVALUATION.....	39
1. <i>Une nécessité d'efficacité et d'économie</i>	39
2. <i>Une confusion certaine</i>	41
3. <i>Une remise en ordre à poursuivre malgré les résistances</i>	42
TRAVAUX DE LA COMMISSION DES FINANCES	45
• Communication d'étape sur la Délégation interministérielle à la ville (mai 2009)	45
• Examen et adoption du rapport d'information (juin 2010)	47
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	56
ANNEXES	58
• Courrier de Mme Fadela Amara, secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville au Premier ministre	59
• Mesures annoncées par le Premier ministre lors de l'installation du Conseil national des Villes	62
• Les dépenses d'études du CES de l'ANRU : Courrier du directeur du cabinet du Premier ministre	64
• Compte rendu de réunion de coordination sur les études et l'évaluation de la politique de la ville	65

Mesdames, Messieurs,

Le **contrôle budgétaire** que votre rapporteur spécial a mené, au cours de l'année écoulée, sur l'efficacité des instruments de la politique de la ville dessine un **paysage contrasté**.

Confrontés à une **grande ambition affichée**, celle de la « Dynamique espoir banlieue », les services et établissements publics, chargés pour certains de la coordination de l'action interministérielle et pour d'autres de la mise en œuvre des actions en faveur des quartiers défavorisés, sont effectivement contraints à la réussite, alors même qu'ils sont engagés dans des **processus de modernisation et d'amélioration permanente de leurs procédures**.

A côté d'**éléments très positifs**, comme l'amélioration des délais de paiement de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE), l'élan redonné à certains quartiers par l'action de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), la remise en état de marche de l'établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) ou la restructuration de la délégation interministérielle à la ville, **toutes les institutions** de la politique de la ville continuent d'éprouver des **difficultés à trouver leur place**. Elles sont parfois contestées et leur pertinence est remise en cause. Elles ont encore des difficultés à fonctionner en harmonie.

En certaines occasions, la **cohérence de l'action** des divers intervenants apparaît même **défaillante** et l'autorité ministérielle se heurte à des **résistances** lorsqu'il s'agit d'appliquer des **principes de rigueur et d'efficacité de la dépense publique**. Les exemples de l'avenir du centre commercial du Chêne Pointu et du regroupement des moyens d'étude et d'évaluation en sont l'illustration.

Plus encore, si la politique de la ville semble aujourd'hui marquer le pas, c'est sans doute **faute d'une impulsion politique** qui permettrait de trancher des questions devenues incontournables mais qui exigent des **choix courageux** en vue de **concentrer l'action de l'Etat et les financements** disponibles au bénéfice des quartiers et des communes dont les besoins sont les plus criants.

I. LA MISE EN ORDRE DE MARCHÉ DES OUTILS ADMINISTRATIFS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE SE HEURTE À L'ABSENCE D'UNE IMPULSION POLITIQUE SUFFISANTE

A. LA RÉORGANISATION DES ORGANES DE GESTION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE A ÉTÉ RÉALISÉE

1. Une demande exprimée par plusieurs instances

a) Des préconisations de la commission des finances et de la Cour des comptes formulées dès 2007

Dans l'enquête qui lui avait été demandée par votre commission des finances, au titre de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, sur les crédits d'intervention de la politique de la ville, la Cour des comptes avait formulé plusieurs constatations et recommandations concernant la gouvernance de cette politique publique.

Elle avait en particulier relevé la multiplicité des instances souvent sous-utilisées telles que le Conseil national des villes, le rythme de réunion très intermittent du comité interministériel des villes, la transformation progressive de la délégation interministérielle à la ville (DIV), administration de mission, en administration de gestion et le caractère difficilement lisible du dispositif de gestion des crédits d'intervention, partagé entre cette instance et les agences nouvellement créées¹.

En conséquence, plusieurs pistes de réforme avaient été proposées par la Cour des comptes et approuvées, dans leur ensemble, par votre commission des finances² :

- garantir au moins une réunion annuelle du comité interministériel à la ville ;
- recentrer la DIV sur une fonction de tutelle et de pilotage et l'ACSE sur des missions d'opérateur et de gestion en lui transférant définitivement l'ensemble des crédits d'intervention ;
- organiser la tutelle de la DIV sur l'ACSE par la conclusion rapide d'un contrat d'objectifs et de moyens ;
- simplifier l'architecture contractuelle de la politique de la ville en effectuant un choix clair entre contrats intercommunaux et contrats communaux ;
- clarifier le rôle des préfetures de région par rapport aux directions régionales de l'ACSE ;

¹ Notamment l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE), créée par la loi du 31 mars 2006 sur l'égalité des chances.

² Voir le rapport d'information « Politique de la ville : une efficacité entravée », fait au nom de la commission des finances (n° 71 - 2007-2008).

- formaliser le dispositif des délégués de l'Etat ;
- définir des critères de répartition des enveloppes régionales en fonction des problématiques urbaines des départements ;
- envisager un versement de la dotation de solidarité urbaine (DSU)¹ au niveau intercommunal.

A l'occasion de l'examen de chacune des lois de finances qui ont suivi la présentation de ces orientations, votre rapporteur spécial n'a eu de cesse de tenter de convaincre le Gouvernement de mettre en application les principes ainsi définis. Il avait ainsi défendu au nom de votre commission des finances, sur le budget de la mission ville et logement dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008², un amendement « d'appel » visant à supprimer les crédits dits « expérimentaux » dont la DIV souhaitait conserver la gestion, afin d'inciter à une clarification rapide des domaines de compétence de la DIV et de l'ACSE.

b) Les objectifs de la RGPP

Les préconisations issues des travaux de la révision générale des politiques publiques (RGPP) ont fait largement écho aux observations formulées par votre commission des finances.

La RGPP a assigné aux responsables de la politique de la ville un certain nombre d'**objectifs**, parmi lesquels figurent le **renforcement des dispositifs de pilotage** de la politique de la ville et l'**amélioration du ciblage** et de son efficacité.

S'agissant du **pilotage** de la politique, les trois mesures d'optimisation décidées en avril 2008 par le conseil de modernisation des politiques publiques visaient à restructurer les dispositifs de pilotage stratégique de l'Etat à tous les niveaux (central et territorial), afin de renforcer la coordination interministérielle, et à redéfinir le périmètre et les missions de ses différents acteurs, par :

- la **révision de la mission et du périmètre de la DIV** pour la recentrer sur le secrétariat général du comité interministériel des villes (CIV) ;
- la **révision des missions de l'ACSE** compte tenu d'un transfert de ses missions tournées vers l'insertion des personnes immigrées au nouvel opérateur de la politique d'immigration et d'intégration ;
- le **réexamen du rôle de l'établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA)** dans les projets de rénovation urbaine.

¹ Créée par la loi du 13 mai 1991, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) est l'une des composantes de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Elle bénéficie aux villes dont les ressources ne permettent pas de couvrir l'ampleur des charges auxquelles elles sont confrontées. Elle s'établit, pour 2010, à 1 233 738 650 euros.

² Rapport général n° 91 (2007-2008) Tome III annexe 34 de Philippe Dallier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 22 novembre 2007.

Le **ciblage** de la politique de la ville visait à en améliorer l'efficacité afin de se concentrer sur l'essentiel : fixer des thèmes prioritaires d'intervention, dans un nombre de quartiers mieux ciblé. Trois mesures étaient préconisées, dès décembre 2007, par le conseil de modernisation des politiques publiques :

- une concentration géographique et temporelle plus forte des moyens de la politique de la ville ;

- l'examen de la mise en place de mécanismes inspirés du dégageant d'office des fonds européens ;

- l'encouragement du recours à des outils de type « opération d'intérêt national » (OIN).

Le **bilan de l'avancement des réformes RGPP** au ministère du Logement et de la Ville faisait apparaître, à la date du **3 décembre 2008**, un bilan **médiocre** de ces réformes.

Sur la **gouvernance** de la politique de la ville, le document de bilan considérait qu'**aucune des mesures préconisées n'avait été mise en œuvre**, et précisait que « *le nouveau délégué interministériel à la Ville s'est vu confier la mission de proposer, avant la fin 2008, un dispositif plus efficace pour le pilotage de cette politique* ». Les trois mesures liées au pilotage de la politique de la ville étaient ainsi classées en « rouge »¹ par le bilan d'étape présenté par le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.

L'état d'avancement des mesures relatives à l'**efficacité** de la politique de la ville était mieux apprécié et globalement classé « orange » par le même rapport d'étape qui ajoutait toutefois « *qu'afin de préciser les modalités de la réforme, un document d'orientation doit être établi pour le comité interministériel à la Ville de décembre 2008. Il annoncera des décisions de réorientation, ainsi que le lancement d'une concertation avec les parties prenantes, qui devra aboutir avant avril 2009* ».

Le bilan d'étape publié en février 2010 est marqué par plusieurs changements.

Concernant la **gouvernance** de la politique de la ville, l'objectif de la révision de la mission et du périmètre de la DIV demeure classé au rouge, celui de la révision des missions de l'ACSE passe directement au vert et le réexamen du rôle de l'EPARECA devient orange.

Selon ce bilan, « *la transformation du Secrétariat général du comité interministériel de la ville (SG-CIV) en une structure de pilotage légère doit être finalisée en juin 2010 : un organigramme cible rénové sera adopté avant la fin février. Le SG-CIV doit se conformer, pour les opérateurs dont il a la tutelle, aux*

¹ Le mécanisme de notation adopté par ces rapports d'étape est un système de feux tricolores. Le feu est vert lorsque toutes les conditions sont réunies pour atteindre les résultats escomptés dans les délais prévus. Un feu orange caractérise un projet de réforme en retard ou présentant des difficultés techniques qui appellent des mesures spécifiques. Le feu est rouge lorsque la réussite d'une mesure est compromise et appelle aussi des mesures correctrices.

règles transversales de gouvernance des opérateurs, définies le 3 décembre 2009. Les contrats de performance de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) doivent notamment être signés d'ici mars 2010 ».

Votre rapporteur spécial constate, sur ce point précis, que les équipes de la RGPP semblent considérer que le décret de réorganisation des instances de la politique de la ville, en date du 14 mai 2009, n'est pas suffisamment conclusif en termes d'amélioration de la performance et d'efficacité des nouvelles structures mises en place.

Dans le domaine de l'**efficacité** de la politique de la ville, le jugement concernant la concentration des moyens reste mitigé (orange), alors que le recours aux OIN est apprécié (il passe au vert) et que l'examen de la mise en place de mécanismes de dégageant d'office régresse au rouge, suscitant un commentaire selon lequel *« la consommation des crédits attribués par l'ANRU ou l'ACSE devra être encouragée par la mise en place d'un mécanisme permettant de ne pas renouveler les enveloppes des crédits non utilisés, chaque fois que cela se justifie. »*

Sur le point particulier de la consommation des crédits de l'ANRU, votre rapporteur spécial s'étonne de cette recommandation des équipes de la RGPP, qu'il convient de mettre en parallèle avec la débudgétisation de la rénovation urbaine et le transfert de son financement – dans des conditions assez aléatoires – à la charge d'Action logement¹ et des bailleurs sociaux.

Pour le reste, les jugements de la RGPP doivent être accueillis avec **circonspection** car, d'une part, ils contiennent une **part non négligeable de subjectivité** et, d'autre part, certaines préconisations, retenues à l'origine, peuvent se révéler au vu de l'expérience, moins utiles et bienvenues qu'elles ne le paraissent au moment où elles ont été imaginées.

Il n'en reste pas moins qu'ils ont contribué à accélérer la mise en œuvre d'une indispensable réforme.

2. Le nouveau Secrétariat général du comité interministériel des villes confirmé dans son rôle de pilote

Dans le cadre de la mise en œuvre de la RGPP et de la réforme de la politique de la ville engagée par le président de la République dans son discours du 8 février 2008², le comité interministériel des villes (CIV) du 20 juin 2008 a décidé de transformer la gouvernance de la politique de la ville selon le principe d'une clarification des responsabilités entre les différentes instances nationales concernées.

¹ La dénomination « Action Logement » a remplacé celle de « 1% logement » à compter de la Convention refondatrice des instances de la participation des employeurs à l'effort de construction du 30 mars 2010.

² Voir *infra*.

Ainsi, le **décret n° 2009-539 du 14 mai 2009 relatif aux instances en charge de la politique de la ville** est intervenu pour redéfinir les missions du Conseil national des villes (CNV) et du CIV ainsi que pour créer un secrétariat général du CIV en remplacement de la délégation interministérielle à la ville.

Le **Conseil national des villes**, placé auprès du Premier ministre et présidé par lui, peut émettre, à sa demande ou à celle du ministre chargé de la politique de la ville ou de sa propre initiative, toute proposition, avis ou recommandation sur les orientations de la politique de la ville et sur sa mise en œuvre.

Selon les termes du décret, *« il est consulté sur les projets de loi comportant des dispositions qui concernent directement la politique de la ville et contribue à la définition du cadre et des orientations des relations contractuelles entre l'Etat et les collectivités territoriales dans le domaine de la politique de la ville »*.

Le **Comité interministériel des villes**, également présidé par le Premier ministre, est chargé de définir, animer, coordonner et évaluer les actions de l'Etat dans le cadre de la politique de la ville, avec le concours du Conseil national des villes.

a) Une mission redéfinie

C'est dans ce cadre général que le nouveau **secrétariat général** du CIV s'est vu définir ses missions en opposition avec la fonction généraliste de la délégation interministérielle à la ville, à laquelle il a succédé.

La **délégation interministérielle à la ville** avait été créée par décret en date du 28 octobre 1998 comme une administration de mission ayant vocation à **animer** et à **coordonner** les actions menées en direction des quartiers de la politique de la ville, mais, au fil du temps, elle a été chargée de mettre en œuvre directement les différentes actions et d'exercer la gestion directe de crédits budgétaires dont le montant global était croissant. Les crédits budgétaires gérés par l'entité ministérielle responsable de la politique de la ville sont, en effet, passés de 173 millions d'euros en 1993 à 760 millions d'euros en 2009, hors rénovation urbaine¹.

Le nouveau **secrétariat général du comité interministériel des villes** a **perdu sa compétence de gestion directe** au profit d'un recentrage sur une mission spécifique de coordination. Il est chargé désormais :

- de préparer les travaux et délibérations du comité interministériel ;
- de contribuer à la conception, à l'élaboration et à la mise en œuvre interministérielles de la politique de la ville ;

¹ Ces chiffres, tirés du dernier état récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et au développement social urbain (de 2006) et du programme annuel de performances pour 2010 de la mission « Ville et logement », incluent les compensations d'exonérations de charges sociales en zones franches urbaines.

- d'assister le ministre chargé de la politique de la ville dans l'exercice de ses attributions de tutelle des établissements publics¹ ;

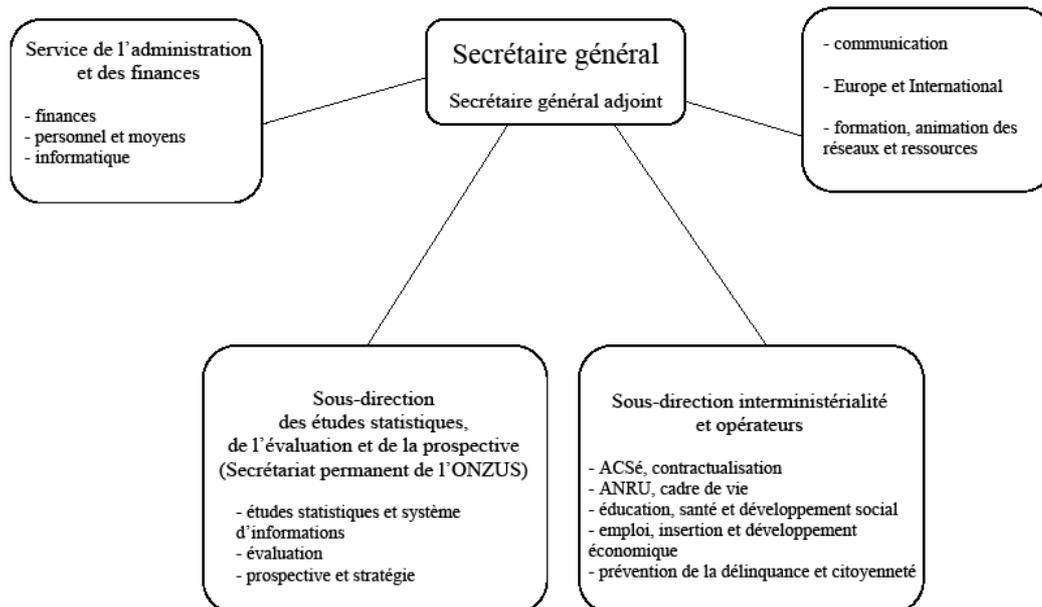
- d'assurer l'évaluation de la politique de la ville et, à ce titre, d'exercer la fonction de secrétariat permanent de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS).

b) Un nouvel organigramme

A la suite du décret de réorganisation créant le secrétariat général du comité interministériel des villes, la structure interne de cette administration a été modifiée pour mieux l'adapter à ses missions.

Un organigramme nouveau a donc été constitué autour de trois pôles :

- un service de l'administration et des finances ;
- une sous-direction de la mise en œuvre de l'interministérialité et des opérateurs ;
- une sous-direction des études statistiques, de l'évaluation et de la prospective.



Source : SG-CIV

¹ Ces établissements sont l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE), l'Etablissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) et l'Etablissement public d'insertion de la défense (EPIDe).

Lors d'un contrôle sur place effectué le 9 avril 2009 à la Plaine-Saint Denis, où la DIV puis le SG-CIV sont installés depuis 1993¹, votre rapporteur spécial a constaté la détermination du secrétaire général et de son équipe à exercer pleinement leurs attributions, en particulier la tutelle des opérateurs chargés de la mise en œuvre des actions de la politique de la ville.

Il reste qu'avec un effectif limité de 81 postes budgétaires, correspondant à 71 équivalents temps plein théoriques², la tâche du SG-CIV, qui doit jouer un rôle d'incitation auprès de puissantes administrations centrales et de coordination de l'action d'opérateurs très soucieux de leur indépendance, s'avère difficile. A titre d'exemple, le SG-CIV a indiqué à votre rapporteur spécial qu'il ne peut compter que sur un seul correspondant au ministère de l'Education nationale et qu'il n'entretient aucune relation suivie avec la direction générale de l'enseignement scolaire.

3. Une gestion opérationnelle assurée par les agences dans des conditions globalement satisfaisantes

a) Un trinôme ANRU, ACSE, EPARECA qui connaît parfois des tensions

La mise en œuvre de la politique de la ville repose sur l'action de plusieurs établissements publics, opérateurs à titre principal ou secondaire de la mission « Ville et logement », essentiellement au titre du programme 147 « Politique de la ville ».

Ces opérateurs sont au nombre de quatre : ANRU, ACSE, EPARECA, EPIDe. Si le SG-CIV exerce une tutelle (toujours partagée) sur chacun d'entre eux, seuls trois bénéficient, en 2010, de subventions pour charges de service public inscrites au programme « Politique de la ville » : l'ACSE (pour 12 millions d'euros), l'ANRU (5 millions d'euros) et l'EPIDe (26 millions d'euros)³. Ce dernier établissement ayant un rôle très spécifique, c'est en réalité sur le trinôme ANRU, ACSE et EPARECA que repose l'exécution de la politique de la ville.

¹ Le SIC-CIV occupe des locaux d'une surface de 3.848 m² dont le bail court jusqu'à avril 2011 pour un loyer annuel de 1,318 million d'euros. Les mêmes locaux hébergent également le Conseil national des villes, l'Institut des villes et l'association URBACT.

² A la date de ce contrôle, 6 de ces ETP étaient affectés au cabinet de la secrétaire d'Etat chargée de la ville.

³ L'établissement public d'insertion de la défense (EPIDe) a été créé par ordonnance n°2005-883 du 2 août 2005. Il est chargé d'assurer l'insertion sociale et professionnelle de jeunes adultes volontaires sans qualification ni emploi ou en voie de marginalisation sociale. Son champ d'action est à la frontière de la politique de la ville stricto sensu.

Les trois agences « piliers » de la politique de la ville.

L'ACSE a été créée par la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances pour renforcer l'action de l'Etat en faveur des habitants des 2 213 quartiers de la politique de la ville par des actions en faveur des personnes rencontrant des difficultés d'insertion sociale ou professionnelle et pour promouvoir l'égalité des chances et la diversité. Elle gère l'essentiel des crédits spécifiques consacrés par l'Etat à ces priorités ainsi que le fonds interministériel de prévention de la délinquance.

L'ANRU est un établissement public à caractère industriel et commercial créé par la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine dans le but de simplifier l'ensemble des procédures et des financements du secteur de la rénovation urbaine. Elle apporte, dans le cadre du programme national de rénovation urbaine (PNRU), son soutien aux collectivités, aux établissements publics et organismes privés ou publics conduisant des opérations de restructuration urbaine, tant en matière de construction ou réhabilitation de logements sociaux que d'aménagement des quartiers prioritaires de la politique de la ville. A compter de 2009, l'essentiel des moyens d'intervention de l'ANRU est constitué d'une partie du produit de la participation des employeurs à l'effort de construction.

Etablissement public à caractère industriel et commercial, l'EPARECA a été créé en 1996 pour restructurer les pôles commerciaux situés sur les territoires de la géographie prioritaire de la politique de la ville. Opérateur disposant de prérogatives de puissance publique pour mener à bien les projets commerciaux dont il est maître d'ouvrage, l'EPARECA bénéficie d'une partie des ressources du FISAC (Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce).

Votre rapporteur spécial a entendu à plusieurs reprises les responsables des trois opérateurs sur leur action d'une part, et sur leur appréciation de la structuration des différentes instances intervenant dans le cadre de la politique de la ville, d'autre part.

Au terme de ces auditions, il apparaît bien que, pris séparément, **chaque opérateur présente des résultats satisfaisants en termes de performance**. Ils ont, en particulier, très sensiblement amélioré leur organisation pour raccourcir leurs procédures et renforcer leur efficacité.

A titre d'exemple, on notera que l'EPARECA, qui était quasiment à l'arrêt en 2004 et 2005 avec une seule opération passée au stade de la production sur les deux années, est passé à un rythme de 6 opérations engagées par an entre 2006 et 2008 et à 10 opérations annuelles actuellement.

L'ACSE, pour sa part, a réussi une amélioration spectaculaire de réduction des délais de paiement aux associations intervenant dans les quartiers de la politique de la ville, en même temps qu'elle a mis en place un système efficace de remontées d'information, permettant la réaffectation des crédits d'intervention en fonction des besoins effectifs. La mise à disposition des moyens s'effectue désormais dès la mi janvier, permettant une bonne visibilité aux préfets, alors que parallèlement, le taux de conventions pluri annuelles d'objectifs s'élève à environ

40 % et que les paiements s'effectuent dans un délai de J+2 après réception du dossier, favorisant ainsi la sécurisation des acteurs locaux.

Malgré ces bons résultats, des tensions et des défauts de coordination sont encore à déplorer. Il apparaît, en effet, que les trois établissements ont des **difficultés à travailler harmonieusement ensemble**, ce qui peut être mis sur le compte d'une certaine **rivalité** alimentée par des **rumeurs de restructuration** ou de projets de fusions.

Ainsi, la convention qui existait entre l'ANRU, l'EPARECA et la Caisse des dépôts et consignations en vue d'établir des diagnostics d'opportunité d'intervention sur les projets de rénovation urbaine, qui avait correctement fonctionné en 2007 et 2008, n'est plus mise en application. De même, on ne peut que déplorer qu'aucune réunion des opérateurs de la politique de la ville n'ait jamais été organisée sous l'autorité du SG-CIV.

Dans ce contexte parfois tendu, il serait particulièrement utile que celui-ci fasse, enfin, aboutir la démarche de conventionnement et d'engagement sur la performance, qui répondrait en outre aux obligations imposées désormais à tous les opérateurs de l'Etat.

Les nouvelles règles de gouvernance des opérateurs de l'Etat

La nouvelle gouvernance repose sur des droits et des devoirs : la tutelle définit clairement l'objectif et les opérateurs le mettent en œuvre en optimisant la gestion des subventions qui leur sont octroyées.

Les cinq engagements pour l'Etat

Au titre de la tutelle, l'Etat prend les cinq engagements suivants :

- définir clairement les priorités stratégiques de l'opérateur via une lettre de mission généralisée progressivement à l'ensemble des opérateurs ;
- instaurer une tutelle unique ou un chef de file ;
- attribuer au dirigeant de l'opérateur une part variable de rémunération au regard des objectifs fixés et évalués annuellement ;
- signer avec les opérateurs les plus importants un contrat de performance ;
- renforcer la qualité des conseils d'administration où la tutelle sera plus présente.

Les cinq engagements pour les opérateurs

En contrepartie des engagements de la tutelle, les opérateurs devront consentir les mêmes efforts de gestion que l'Etat :

- moderniser leur gestion des ressources humaines afin de réaliser des gains de productivité ;
- réduire les dépenses de fonctionnement ;
- réformer la gestion immobilière en élaborant d'ici juin 2010 des schémas immobiliers respectant notamment le ratio de surface de 12 m² par agent. A compter de janvier 2012, les opérateurs devront acquitter un loyer à l'Etat s'il est propriétaire des lieux ;
- accroître la transparence et la fiabilité des comptes ;
- mieux intégrer les personnes handicapées.

Source : Ministère du budget et circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'Etat.

Si l'ANRU a signé en 2006 une convention avec la délégation interministérielle à la ville qui fixe les objectifs en matière de rénovation urbaine et précise les modalités techniques de la tutelle et si l'EPARECA a signé en fin d'année 2009 un contrat d'objectifs et de moyens 2009-2011, ni l'ANRU, ni l'ACSE ne disposent encore d'un contrat d'objectifs et de performances.

La conclusion de ces pactes d'intervention permettrait également de mettre définitivement fin au débat sur la restructuration des institutions de la politique de la ville, qui alimente inutilement les conflits, et de confirmer le choix de l'organigramme actuel que votre rapporteur spécial trouve satisfaisant.

En effet, si le périmètre d'action des intervenants est désormais sensiblement le même, l'ANRU intervenant en dehors des seuls quartiers du PNRU de même que l'ACSE et l'EPARECA sont appelés à exercer leur action dans les zones de rénovation urbaine, et s'il existe une grande complémentarité entre les missions des opérateurs, chacun d'entre eux dispose de compétences spécifiques et de modalités d'intervention particulières qu'il convient de préserver.

b) Le transfert de la maîtrise des interventions financières est achevé

La redéfinition du rôle du SG-CIV, précédemment évoquée, a accéléré la redistribution des cartes entre l'instance de pilotage et les agences chargées de la mise en place des actions.

Déjà privé de sa capacité d'intervention directe dans les opérations d'investissements liées à la rénovation urbaine¹, le SG-CIV a ainsi abandonné à l'ACSE la gestion de la quasi-totalité des crédits d'intervention figurant au programme 147 « Politique de la ville ».

Ces transferts de crédits entre l'ACSE et le SG-CIV, engagés dès 2008, se sont poursuivis en 2009 et 2010 comme le montre le tableau suivant.

¹ Cette perte de contrôle sera nécessairement renforcée par la débudgétisation du financement du Programme national de rénovation urbaine, transféré à Action Logement pour les années 2009-2011 et, sans doute, confirmé pour une nouvelle période triennale jusqu'à l'achèvement des opérations engagées.

Transferts de crédits d'intervention en 2009 et 2010

Objet	Transfert	Montant (en euros)
Animation régionale	SG-CIV vers l'ACSE	1 207 000
Partenariat national	SG-CIV vers l'ACSE	968 000
Qualité de services dans les transports	SG-CIV vers l'ACSE	4 750 000
<i>Total transferts 2009</i>		<i>6 925 000</i>
Collèges dégradés	SG-CIV vers l'ANRU	19 000 000
Animation régionale	SG-CIV vers l'ACSE	4 067 978
Fonctionnement des services déconcentrés	SG-CIV vers l'ACSE	1 163 644
<i>Total transferts 2010</i>		<i>24 231 622</i>

Source : SG-CIV

Ainsi, l'ensemble des actions développées dans le cadre de la « Dynamique espoir banlieues » sont mises en œuvre par l'ACSE et l'ANRU et restent donc uniquement en gestion directe au SG-CIV, outre les compensations d'exonérations de charges sociales en zones franches urbaines :

- les subventions pour charges de service public versées aux opérateurs (ANRU et EPIDe) ;
- les crédits dédiés aux collectivités d'outre-mer (4,4 millions d'euros) ;
- le reliquat du financement de mesures expérimentales (3 millions d'euros) ;
- le soutien financier à environ 80 associations dites « têtes de réseau » ou fédérations nationales (3 millions d'euros) ;
- l'apurement des restes à payer sur les opérations d'investissement engagées antérieurement ;
- les dépenses d'évaluation de la politique de la ville (4,5 millions d'euros).

Le tableau ci-dessous récapitule les crédits de paiement du projet de loi de finances pour 2010 dédiés aux principaux dispositifs de la politique de la ville et du développement social urbain. Il présente aussi la répartition de ces crédits entre le SG-CIV, l'ACSE et l'ANRU.

**Crédits demandés au titre du PLF 2010 dédiés aux principaux dispositifs
de la politique de la ville et du développement social urbain.**

(en millions d'euros)

Unités de budgétisation	CP du PLF 2010	SG-CIV	ANRU	ACSE
Actions territorialisées	167,0	4,4	0,0	162,6
- dont action 1	134,2	3,6		130,6
- dont action 2	32,9	0,9		32,0
Stratégie et ressources	17,9			17,9
- dont ingénierie des CUCS (action 3)	14,5			14,5
- dont formation nationale des acteurs (action 3)	3,4			3,4
Mesures du plan « espoir banlieues »	36,1			36,1
- dont action 1	14,1			14,1
- dont action 2	3,0			3,0
- dont action 3	0,0			
- dont action 4	9,0			9,0
Réussite éducative (action 1)	90,0			90,0
Ville, vie, vacances (action 1)	10,0			10,0
Adultes-relais (action 1)	79,5			79,5
Exonérations ZFU (action 2)	247,0	247,0		
Partenariat national	3,0	2,0		1,0
- dont action 1	2,4	1,6		0,8
- dont action 2	0,6	0,4		0,2
Centres de ressources et animation région (action 3)	7,0	7,0		12,0
Mesures expérimentales	3,0	3,0	0,0	
- dont action 1	1,5	1,5		
- dont action 2	1,5	1,5		
Fonctionnement des services (action 3)	19,3	7,3		
Ex-FIV investissement et ex-GPV-ORU (action 1)	5,5	5,5		
Rénovation urbaine (action 4)	7,0		7,0	
EPIDe (action 2)	26,0	26,0		
Total hors exonérations ZFU et hors EPIDe	435,3	29,2	7,0	399,1
% de répartition des crédits SG-CIV/opérateurs		6,7 %	0,0	93,3 %
Total	708,3	302,2	7,0	399,1
% de répartition des crédits SG-CIV/opérateurs		42,7 %	0,0	57,3 %

Action 1 : Prévention et développement social

Action 2 : Revitalisation économique et emploi

Action 3 : Stratégie, ressources et évaluation

Action 4 : Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie

Source : rapport annuel de performances « ville et logement » annexé au projet de loi de finances pour 2010

B. UNE RECHERCHE D'EFFICACITÉ PÉNALISÉE PAR LE REPORT DES DÉCISIONS POLITIQUES

1. De grandes ambitions

a) Le discours « fondateur » d'une nouvelle politique pour les banlieues

Le 8 février 2008, le président de la République prononçait un discours d'une grande ambition intitulé « Une nouvelle politique pour les banlieues ».

Affirmant sa volonté de « réinventer la ville »¹, il annonçait alors parmi de nombreuses décisions d'envergure, plusieurs mesures concernant directement la gouvernance de la politique de la ville :

- les ministres responsables de politiques touchant la vie des habitants des quartiers devaient présenter, chacun, un programme sur trois ans de mobilisation de leurs services sur les quartiers qui sont vraiment en difficulté avec des objectifs ambitieux de réduction des écarts entre ces quartiers et l'ensemble du territoire ;

- le Conseil interministériel des villes devenait, sous l'autorité du Premier ministre, le lieu de décision et de suivi des résultats obtenus ;

- les futurs représentants de l'Etat dans les quartiers, dont la généralisation devait être effective d'ici le 1^{er} septembre (2008), seraient dotés d'une véritable autorité sur les services de l'Etat dans le quartier pour pouvoir leur imposer la mise en œuvre des objectifs définis au plan national et les obliger à travailler ensemble ;

- le principe de concentration des efforts financiers là où résident les besoins serait appliqué aux contrats urbains de cohésion sociale et à la solidarité financière due aux communes les plus pauvres.

Les documents de communication diffusés à ce jour sur les suites de ce discours² font état d'un certain nombre de mesures concrètes « *par exemple : création d'écoles de la deuxième chance et d'internats d'excellence ; aides à la création d'entreprises dans les quartiers sensibles ; travaux de rénovation urbaine sans précédent ; création de postes de délégués du Préfet dans les quartiers sensibles afin d'affirmer la présence de l'Etat en tout point du territoire ; développement de la vidéoprotection...* ». Mais ils ne manifestent plus la même ambition refondatrice.

¹ « la ville du futur, la ville sans pollution et sans violence, la ville qui réunira les hommes au lieu de les diviser, qui intégrera au lieu d'exclure, la ville qui donnera à chacun les moyens de réaliser ses rêves et ses ambitions au lieu de les décourager, la ville où chacun aura le sentiment qu'il a sa place, la ville où chacun, quelles que soient ses origines, quel que soit le quartier où il habite, saura qu'il a les mêmes chances et qu'il a les mêmes droits, où nul n'aura plus de raison d'avoir peur du regard des autres ».

² site internet www.elysee.fr.

b) Les deux CIV du début du quinquennat

Depuis le discours du président de la République sur la nouvelle politique en faveur des banlieues, deux comités interministériels de la ville se sont tenus à ce jour.

Le **premier CIV du 20 juin 2008** s'est inscrit dans la mise en œuvre de la « Dynamique Espoir Banlieues » (DEB). Il a traité :

- de la **gouvernance** de cette politique pour les banlieues. A cet égard, l'engagement a été pris que le CIV se réunirait deux fois par an pour prendre les décisions nécessaires en matière de politique de la ville et, dans l'immédiat, pour faire le point sur l'avancement des mesures Espoir Banlieues. Au niveau local, des délégués du préfet ont été créés dans les quartiers afin de coordonner l'action des services et de manifester la présence de l'Etat ;

- de la mise en œuvre de **mesures spécifiques** en matière d'emploi, d'éducation-formation, de désenclavement des quartiers et de sécurité. Les mesures actées comprenaient notamment le contrat d'autonomie, l'engagement national des grandes entreprises pour l'emploi, les écoles de la 2^{ème} chance, l'expérimentation du « busing », la création de sites d'excellence, la lutte contre le décrochage scolaire, l'implantation des Unités territoriales de quartier (UteQ) ;

- de la **mobilisation des politiques de tous les ministères sur trois ans** en faveur des quartiers défavorisés (notamment par la définition de programmes ministériels pluri-annuels visant à réduire les écarts existants entre les quartiers de la politique de la ville et l'ensemble du territoire national).

Le **second CIV, du 20 janvier 2009**, a fixé le cadre et les échéances de la réforme de la **géographie prioritaire**. A cet égard, il a décidé :

- le principe de la désignation de deux parlementaires en mission ;

- les modalités précises de la concertation à engager (recueil de données statistiques, consultation du CNV, des associations d'élus et du monde associatif, concertation locales dans les départements).

2. Des décisions toujours en suspens

Malgré les annonces présidentielles et ce qui pouvait apparaître comme la mise sur les rails de réformes de fond, **aucun des deux objectifs assignés pour 2009**, la révision de la géographie prioritaire imposée par la loi de finances pour 2008 et la renégociation des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), **n'a finalement été satisfait**.

Un **constat identique** pourrait être fait concernant la « solidarité financière due aux communes les plus pauvres », annoncée par le discours du 8 février 2008. Après une tentative avortée en 2008, la **réforme de la DSU** est toujours en attente et aucune proposition de mise en place d'un système juste et efficace de **péréquation financière entre collectivités du bloc communal** n'a

encore été présentée, au nom du Gouvernement, malgré l'occasion offerte par la réforme de la taxe professionnelle.

Seule la mesure concernant les **délégués du préfet** a été effectivement mise en œuvre et donne des **résultats satisfaisants**. Depuis janvier 2009, ont été ouverts 350 postes de délégués du préfet, placés auprès des préfets de département pour assurer l'interface entre les habitants des quartiers et les services administratifs, et 295 postes ont été pourvus.

a) La géographie prioritaire

Cette réforme est la conséquence de la modification, par l'article 140 de la loi de finances initiale pour 2008 adoptée à l'initiative de votre commission des finances, de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, qui impose une révision des ZUS tous les cinq ans et précise que « *la première actualisation de la liste des zones urbaines sensibles est effectuée en 2009* ».

Pour mener à bien la concertation autour de cet objectif, le SG-CIV a diffusé un « **livre vert** » décrivant l'existant et présentant un large éventail d'hypothèses sur la méthode de priorisation des quartiers et sur l'amélioration du dispositif contractuel.

Parallèlement, le SG-CIV a lancé une **concertation avec les acteurs de la politique de la ville tant au niveau national que local**. Au niveau national, outre le Conseil National des Villes, les associations d'élus et les réseaux associatifs impliqués dans la politique de la ville ont été consultés. Au niveau local, les préfets ont été invités par circulaire de la secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville du 13 mars 2009 à organiser une concertation avec les acteurs locaux (collectivités territoriales, associations, acteurs socio-économiques...).

Aux termes de cette circulaire, les questions suivantes devaient être approfondies :

- quelle méthode faut-il privilégier pour déterminer les quartiers en politique de la ville (choix des indicateurs nationaux, place de la négociation locale) ?

- quelles conséquences le zonage doit-il avoir sur l'allocation des moyens de l'Etat (avantages attachés au zonage, moyens de droit commun, crédits spécifiques..) ?

- le zonage doit-il tenir compte de la situation financière des collectivités territoriales ?

- comment les moyens de droit commun tant de l'Etat que des collectivités territoriales peuvent-ils être intégrés dans la définition du projet et du programme d'actions ?

- quel aménagements devraient être apportés au dispositif contractuel ?

- comment évaluer le respect des objectifs des contrats urbains de cohésion sociale ?

- comment veiller à ce que les obligations des signataires soient respectées ?

- sous quelles conditions l'ensemble des communes d'une agglomération peut-il contribuer au développement social des communes les plus fragiles ?

- comment envisager les dispositifs de sortie progressive ?

Par ailleurs, deux de nos collègues, Pierre André, sénateur, et Gérard Hamel, député, ont été chargés d'une **mission temporaire** auprès du secrétaire d'Etat chargé de la ville pour proposer une méthode opérationnelle de révision de la géographie des zones urbaines sensibles et des contrats urbains de cohésion sociale. Leurs conclusions¹ ont été remises le 22 septembre 2009 au Premier ministre.

Il est à noter que leurs propositions, et en particulier celle consistant à supprimer les zones urbaines sensibles (ZUS), ont provoqué une réaction négative de la part de la secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville qui l'a qualifiée d'« erreur politique », estimant indispensable de préserver une priorité affichée sur les zones définies comme les plus sensibles.

Si la synthèse des contributions locales a bien été réalisée par le SG-CIV au mois de juillet 2009, **aucun arbitrage n'a été rendu** depuis, toute décision étant reportée à une future réunion du comité interministériel des villes.

b) La contractualisation de la politique de la ville

Les premiers contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) dont l'échéance est fixée au 31 décembre 2009 auraient dû, cette même année, faire l'objet d'une évaluation et d'une renégociation entre l'Etat et les communes ou établissements publics de coopération intercommunale concernés. Mais la négociation des nouveaux contrats ne pouvait débuter qu'à l'issue du processus de révision de la géographie prioritaire.

Cette première étape ayant elle-même été retardée, les premiers CUCS ont finalement été prorogés d'une année, à enveloppe de crédits constante, par circulaire du 5 juin 2009. Selon les termes de la circulaire « *cette prorogation sera mise à profit pour mener l'évaluation des CUCS en vue de préparer la nouvelle contractualisation* ».

¹ *A partir du diagnostic posé sur les différents périmètres d'intervention de la politique de la ville, le rapport des parlementaires en mission préconise de mettre fin au zonage des ZUS en identifiant des communes éligibles à la politique de la ville et au sein de celles-ci des territoires d'intervention contractualisés entre le préfet et le maire. Il recommande que la solidarité nationale s'exerce en priorité en faveur des communes les plus en difficultés, là où l'exercice des politiques de droit commun et de la solidarité locale ne suffit plus à répondre aux besoins locaux. Le rapport recommande d'élargir le champ actuel des contrats urbains de cohésion sociale, au service d'un véritable projet territorial. Il propose enfin une mise en œuvre progressive de la réforme à compter de 2011, en maintenant notamment les périmètres actuels de rénovation urbaine et de zones franches urbaines jusqu'à leur terme. (Source : communiqué de presse du Premier ministre du 22 septembre 2009).*

c) L'avenir incertain des zones franches urbaines (ZFU)

Après la relance du dispositif ZFU fin 2002 pour les 44 sites ouverts le 1^{er} janvier 1997, la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 a créé 41 nouveaux quartiers bénéficiaires de ce dispositif incitatif d'exonérations sociales et fiscales.

La loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances a créé, dans le cadre des mesures d'urgence prises par le Gouvernement, 5 nouvelles ZFU, portant leur nombre global à 100. Cette loi a également prolongé la durée des 85 zones franches déjà existantes jusqu'au 31 décembre 2011.

A cette date, les zones dites de première et de seconde génération reviendront dans le droit commun fiscal et social. Cette mesure ne serait pas sans conséquence sur les 27 000 entreprises implantées en ZFU de première génération et les 17 000 entreprises des ZFU de deuxième génération, même si toutes ces entreprises ne sont pas bénéficiaires des dispositifs dérogatoires.

Or sur ce sujet encore, aucune orientation ne semble avoir été retenue quant à une éventuelle prorogation du dispositif existant ou à la mise en place d'un nouveau régime spécifique. Il conviendra en tout état de cause d'obtenir l'accord des instances européennes en vertu des dispositions applicables aux aides d'Etat. Compte tenu des délais habituels à ce type de négociation, il semble peu probable qu'un tel accord puisse intervenir avant la fin de l'année 2010 si une demande devait être formulée¹.

3. Une animation interministérielle en panne

a) Si le CIV ne fonctionne pas, la politique de la ville recule

Un des interlocuteurs de votre rapporteur spécial a comparé la politique de la ville à une bicyclette qui tombe lorsqu'elle s'arrête.

De fait, depuis près de dix-huit mois, la politique de la ville est en attente de décisions qui ne peuvent être prises qu'au niveau interministériel, à l'occasion d'une réunion du comité interministériel des villes dont l'annonce n'a cessé d'être repoussée. Loin d'avoir enclenché une nouvelle impulsion en ce domaine, le discours du 8 février 2008 s'inscrit malheureusement dans la continuité des années précédentes.

Réunions du CIV depuis 1998

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de CIV	4	2	1	1	0	0	0	0	1	0	1	1	?

Source : Cour des comptes et commission des finances

¹ A titre de référence, pour la troisième génération de ZFU, le dossier de demande d'autorisation avait été adressé le 7 février 2006 à la commission européenne pour une réponse attendue à la fin du premier semestre de l'année 2006.

b) Les déclarations récentes du Premier ministre reportent les choix au-delà de 2012

Dans une démarche assez peu conventionnelle, la secrétaire d'Etat chargée de la ville a fait état des inquiétudes suscitées par le report toujours renouvelé du comité interministériel des villes, dans une lettre au Premier ministre, rendue publique et datée du 30 avril 2010¹. Elle proposait un calendrier qui aurait débuté avec le dépôt avant le 1^{er} octobre 2010 d'un projet de loi relatif à la géographie prioritaire et à la réforme des zones urbaines sensibles.

La réponse du Premier ministre est intervenue un mois plus tard, lors de l'installation du conseil national des villes renouvelé, le 25 mai 2010². Il a confirmé officiellement le report des décisions refondateuses attendues :

- la dotation de solidarité urbaine (DSU) doit être « *maintenue au même niveau en 2011* » au motif que sa réforme, qui a déjà été repoussée à deux reprises, serait prématurée « *avant d'avoir analysé finement les effets de la suppression de la taxe professionnelle* » ;

- un projet de loi sera préparé en 2011 afin de finaliser une réforme cohérente et globale concernant à la fois le zonage de la politique de la ville, les modalités de contractualisation mais aussi la péréquation et la DSU ;

- les modalités de sortie du dispositif de ZFU qui arrivent à échéance à la fin de 2011 seront examinées ;

- dans cette attente, les zones urbaines sensibles actuelles et les CUCS seront prolongés en loi de finances, un nouveau type de contrats, en avenant aux CUCS actuels, pouvant toutefois être expérimenté dans une cinquantaine de villes ou agglomérations.

On observera, dans le même temps, qu'au fil des discours et en deux années, l'ambition de la politique de la ville n'est plus de la « *réinventer* »³ mais seulement de « *faire en sorte que la vie dans nos quartiers s'améliore* »⁴.

¹ Cette lettre figure en annexe du présent rapport.

² Le relevé de décisions figure également en annexe.

³ Discours du Président de la République du 8 février 2008.

⁴ Discours du Premier ministre du 25 mai 2010.

II. LE RETARD DES PROJETS ANRU : FAIRE LA PART DES CHOSES

Dans l'appréciation des retards pris par les projets de rénovation urbaine, trois notions doivent être distinguées : le retard dans l'élaboration des conventions, lié à la **maturation nécessaire des projets** et aux processus de concertation entre les différents acteurs, et deux retards subis, celui qui découle des **aléas techniques** incompressibles **lors de leur réalisation** (appels d'offres infructueux, incidents de chantiers, ...) et celui qui résulterait de **contraintes extérieures imposées et inutiles** et qu'il serait, de ce fait, possible d'imputer directement à l'ANRU, et plus particulièrement à ses **procédures complexes et changeantes**.

Afin d'établir la **répartition des responsabilités entre ces causes de retards**, votre rapporteur spécial s'est tout d'abord adressé à l'ANRU afin de connaître, par son intermédiaire, les collectivités où les plus grandes difficultés avaient été rencontrées.

Curieusement, l'agence s'est révélée ne pas disposer de retour d'appréciation qualitative de son action par les porteurs de projets, ce qui laissait supposer une procédure peu formalisée de suivi des réclamations.

Après avoir rencontré directement, sur sa recommandation, les maires des villes d'**Epernay** et de **Goussainville**, votre rapporteur spécial a souhaité disposer d'éléments plus complets et diversifiés sur le **jugement porté par les porteurs des projets** de rénovation urbaine afin de pouvoir les confronter aux informations fournies par l'ANRU, naturellement réticente à faire état de ses propres défaillances.

A. L'ENQUÊTE MENÉE PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Votre rapporteur spécial a adressé en octobre 2009 un **questionnaire** à l'ensemble des porteurs de projet ANRU, maires ou présidents d'EPCI.

Il avait pour objectif de connaître l'**appréciation directe des élus**, porteurs des projets, sur les différents aspects de l'action de l'ANRU et de ses délégués territoriaux et sur le sujet controversé des délais de paiement.

Les jugements portés sur l'action de l'agence étant souvent contradictoires et assez peu fondés sur une connaissance réelle des difficultés rencontrées dans l'avancement des projets, il était utile de s'adresser directement à ceux qui sont les plus proches de la réalité du terrain pour connaître leur appréciation et en tirer les conséquences en terme de recommandations éventuelles sur la gouvernance de l'ANRU.

155 porteurs de projets ont répondu au questionnaire, permettant ainsi de disposer d'un échantillon très représentatif de l'ensemble des projets ANRU correspondant à environ 350 conventions signées.

1. Des résultats qui révèlent un certain malaise

a) Un constat partagé sur le retard global de réalisation des projets

Le constat d'un **retard global** de réalisation des conventions est fait par **la quasi-totalité des porteurs de projet**. Par rapport à une durée théorique des projets de cinq années, 20 % de ceux qui ont répondu au questionnaire ont déjà constaté un dépassement de délai de leur projet estimé à moins d'un an, **46 % l'estiment entre un et deux ans**, et 34 % estiment que leur projet prendra, en définitive à l'arrivée, plus de deux ans de retard.

Parmi ceux qui se plaignent le plus de ces retards, et qui constatent dès à présent un retard supérieur à deux années (soit 6 % des réponses), on retrouve des villes de la **région Provence-Alpes-Côte d'Azur** : La Seyne-sur-Mer et Marseille, des communes de l'**Ile-de-France** (Montfermeil, Bagneux, Montreuil) mais aussi la ville de **Tours**.

Toutefois, ces porteurs de projet qui s'estiment le plus en retard (plus de deux ans de retard), classent en premier obstacle à la réalisation de leur projet, les **difficultés de relogement** avant l'instabilité des règlements financiers de l'ANRU et la complexité des procédures. C'est le cas, notamment, de la ville de **Bagneux** qui donne l'exemple d'une « *opération de relogement lancée en 2003 pour laquelle des financements de l'Etat ont été obtenus en 2003 et 2004 mais pour laquelle aucune notification ou versement n'était encore reçu en décembre 2009* ».

b) Les procédures comptables de l'ANRU ont joué un rôle important dans les retards

Le questionnaire adressé aux élus proposait **11 causes de retard** à classer par ordre d'importance croissante.

Les résultats sont présentés dans le tableau suivant. On note que cinq motifs n'ont jamais été considérés comme motif principal : les lourdeurs des procédures de concertation avec les habitants, la faiblesse des équipes de l'ANRU, la précipitation dans la conclusion des conventions¹, l'absence de crédits disponibles et l'absence de personnel qualifié en interne, difficultés de recrutement et faiblesse de l'ingénierie.

¹ Ce point n'est pas étonnant s'agissant d'un questionnaire adressé à des porteurs de projets.

Les causes des retards de l'ANRU cités par région

Cause des retards	Cité en premier par :
Complexité des procédures ANRU	Aquitaine, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Ile-de-France, Lorraine, Picardie, Poitou-Charentes, Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon, Bourgogne
Instabilité des règlements financiers de l'ANRU	Auvergne, Bretagne, Centre, Haute-Normandie, Pays de la Loire
Contraintes liées aux procédures administratives	Guyane, Nord Pas-de-Calais, Corse
Contraintes politiques (notamment élections municipales)	Guadeloupe, Limousin, Midi Pyrénées
Difficultés liées au relogement	Provence-Alpes-Côte d'Azur
Réticences et difficultés des bailleurs	Alsace, Basse-Normandie

Source : commission des finances

Si l'on s'en tient donc à la globalité des réponses reçues, sans les pondérer par le degré de retard constaté, ce sont bien les **deux causes propres au processus comptable de l'ANRU**, à savoir l'instabilité et la complexité de ses procédures, qui sont citées en premier.

c) Des notes moyennes

Les porteurs de projet ont été invités à noter l'action des services de la préfecture et de l'ANRU sur plusieurs aspects de leur action dans le cadre de la réalisation de projets de rénovation urbaine.

1) L'information et le soutien de la part des équipes des Préfectures et DDE

- durant la phase de définition du projet ;
- dans leur rôle d'interface avec l'ANRU ;
- dans le montage financier et le déroulement du projet ;

2) la qualité et la disponibilité de l'information relative aux règles financières et comptables de l'ANRU ;

3) la qualité et la disponibilité de l'information relative aux décisions portant sur la convention ;

4) la disponibilité et la compétence des auditeurs financiers de l'ANRU.

Cette notation permet ainsi de mesurer la qualité du « suivi » des porteurs de projets.

Plus spécifiquement, ils étaient appelés à apprécier la réactivité de l'ANRU dans les phases successives de décision d'attribution de subvention (DAS), de versement d'avances initiales, de versement d'acomptes et de versement de solde.

Les résultats moyens font apparaître dans tous les cas, à l'exception de la Guadeloupe, de Provence-Alpes-Côte d'Azur et de Midi Pyrénées, une **meilleure note pour les préfetures** (7,18 sur 10 en moyenne) que pour l'ANRU (6,31 sur 10) pour laquelle la note la plus basse est donnée en région Centre, et la plus élevée en Picardie.

On constate également une déconnexion entre l'appréciation globale de l'action de l'ANRU et le mécontentement sensible sur le sujet particulier des délais de paiement.

Les notes moyennes attribuées, par région, aux préfetures et à l'ANRU

	Nombre de réponses	Notes attribuées sur 10		
		Préfeture	ANRU	Délais de paiement
Alsace	7	7,57	6,62	7,11
Aquitaine	6	8,00	6,83	5,23
Auvergne	1	8,33	5,33	6,66
Basse-Normandie	5	7,53	6,60	6,53
Bourgogne	5	7,00	6,33	5,50
Bretagne	5	7,40	5,71	4,58
Centre	4	6,75	4,91	7,00
Champagne-Ardenne	8	7,65	6,00	6,96
Corse	2	8,40	8,33	8,14
Franche-Comté	5	7,07	6,67	6,39
Guadeloupe	1	6,66	8,00	7,50
Guyane	1	7,50	6,33	7,00
Haute-Normandie	6	6,41	4,83	6,17
Ile-de-France	29	7,47	6,66	6,18
Languedoc-Roussillon	1	6,00	4,66	5,00
Limousin	1	6,33	6,00	5,25
Lorraine	9	6,78	5,50	4,91
Midi Pyrénées	4	5,11	5,83	5,44
Nord Pas-de-Calais	16	7,72	7,13	6,62
Pays de la Loire	6	6,59	5,89	4,70
Picardie	4	8,67	7,91	7,13
Poitou-Charentes	5	7,47	6,60	6,85
Provence-Alpes-Côte d'Azur	16	6,05	7,16	4,94
Rhône-Alpes	8	7,75	5,55	5,00
<i>Moyenne</i>		<i>7,18</i>	<i>6,31</i>	<i>6,12</i>

Source : commission des finances

2. Des cas particuliers

Au-delà de ce qui peut être qualifié d'appréciation mitigée des résultats de l'agence, certaines réponses plus extrêmes témoignent de l'existence de cas particuliers, parfois sans doute conflictuels, et dont il n'est pas sûr que l'ANRU avait pris une exacte mesure.

S'agissant du service rendu par les **auditeurs financiers** de l'ANRU, certaines villes font état d'un mécontentement très important, comme Fosses (Val d'Oise) ou Rochefort (Charente-Maritime) qui déplorent « *l'absence de contact direct et les délais de remplacement des délégués territoriaux de l'agence* ». La ville de Tours souligne « *le dysfonctionnement du binôme délégation territoriale/ANRU puisqu'aucune marge de manœuvre n'est accordée à l'échelon local qui se trouve être l'interlocuteur unique des collectivités* ».

En ce qui concerne spécifiquement les **délais de paiement** de l'ANRU, certains porteurs de projet manifestent leur mécontentement en indiquant des délais maximum qui sont très supérieurs à ceux qu'affiche l'ANRU, même si l'on prend en compte la liberté qui était offerte aux porteurs de projets d'utiliser leur propre méthode de calcul des délais.

Appréciation des délais de paiement

	Selon l'ANRU	Selon les porteurs de projets	
	Délai moyen en 2008	Délai moyen	Délai maximum
Avance	69 j.	4 mois et demi	24 mois (Fameck, Saint-Priest, Cholet)
Acompte	110 j.	6 mois	36 mois (Rennes)
Solde	131 j.	9 mois	> 36 mois (Lyon – Courly)

Source : commission des finances

De manière plus générale, en s'appuyant sur l'ensemble des notes données par les porteurs de projet ayant répondu à l'enquête aux différents aspects de l'action de l'ANRU, on pourrait établir un tableau **des porteurs de projet les plus insatisfaits**, dont la valeur serait toute relative et qui donnerait les résultats suivants :

Les porteurs de projets les plus mécontents de l'action de l'ANRU «en général»	Les porteurs de projets les plus mécontents de leur relation avec l'ANRU
Montereau-Fault-Yonne (77)	Fosses (95)
Lyon (69)	Colombelles (14)
Fameck (57)	Lyon (69)
Le Havre (76)	Bondy (93)
St-Dié-des-Vosges (88)	Tours (37)
Woippy (57)	Hérouville St-Clair (14)
Châteauroux (36)	Lorient (56)
Poitiers (86)	Strasbourg (67)
Caudry (59)	Trappes (78)
Marseille (13)	Bagneux (92)
Châteauroux (36)	Le Havre (76)
Le Chambon-Feugerolles (42)	Villiers le Bel (95)
Lille (59)	
Rochefort (17)	

Source : commission des finances

Quel que soit le degré de mécontentement (apparent ou réel) des porteurs de projets, les résultats de l'enquête menée permettent, en tout état de cause, de **réfuter la thèse du « complot »** selon laquelle les projets auraient été retardés volontairement par l'ANRU, pour réaliser des économies et préserver sa trésorerie. Des rumeurs en ce sens avaient circulé malgré le fait qu'elles ne reposaient sur aucune réalité, la **trésorerie de l'ANRU étant excédentaire** depuis sa création¹. Elles ne sont justement reprises par aucun des porteurs de projets ayant répondu au présent questionnaire.

Les porteurs de projets ANRU qui ont répondu au questionnaire avaient aussi la faculté d'apporter leurs libres commentaires sur l'action de l'Agence. Nombre d'entre eux ont ainsi transmis des remarques ou des propositions qui sont retranscrites, classées par thèmes, dans les tableaux suivants :

Observations formulées par les porteurs de projets et jointes au questionnaire

Le financement des projets	
<i>Mauvaise anticipation sur le coût des interventions liées à la gestion urbaine de proximité (GUP)</i>	Aubervilliers
<i>L'enveloppe financière de l'ANRU est figée en comité d'engagement, soit 3 ou 4 ans avant le démarrage effectif de ¾ des opérations</i>	Aubervilliers
<i>L'ANRU suit une logique financière, pas une logique urbaine car elle subit elle-même une relative incertitude sur les engagements financiers de l'Etat</i>	Troyes

¹ Et sans doute jusqu'à la fin de l'année 2011.

Les règles et procédures comptables	
<i>Le règlement financier est inadapté aux ZAC</i>	Courly
<i>Insuffisance de l'information relative aux impacts des nouvelles règles de fongibilité des crédits de l'ANRU liées aux moins-values sur les opérations de démolition et aux « marges de manœuvre locales ». Les informations données sont parfois contradictoires</i>	Bagneux Dunkerque
<i>Les délais d'instruction et de réponse au niveau national sont excessifs</i>	Châlons-en-Champagne
<i>Les délais d'instruction des dossiers, les demandes de pièces complémentaires de celles annoncées dans le règlement financier sont pénalisants</i>	Dunkerque Strasbourg
<i>Les délais de signature des avenants sont plus longs que ceux de la convention initiale</i>	Epinal Reims La Courneuve Fameck
<i>Le versement de solde doit être accéléré</i>	Grigny
<i>Les délais préalables à la signature de la convention sont excessifs</i>	Verdun
<i>Les attestations, obligatoires pour les DAS modificatives et le paiement d'acomptes sont mal acceptées des maîtres d'œuvre</i>	Angers
<i>Les contraintes administratives sont inadaptées pour une petite commune (DUP, appels d'offres, absence de contact direct avec l'ANRU)</i>	Angres
<i>Les règles nationales devraient pouvoir être adaptées aux contextes locaux</i>	Orléans
<i>Les exigences de l'ANRU sont croissantes et variables</i>	Drancy

Les outils	
<i>Complexité des outils de suivi créés par l'ANRU et de l'outil informatique</i>	Tarbes Besançon
<i>Le retour des décisions des instances de l'ANRU sur les conventions est très mal formalisé</i>	Lille
<i>Trop de difficultés techniques liées à Agora et souhait d'un accès direct des maîtres d'ouvrage</i>	Grigny Strasbourg Poitiers

Les équipes	
<i>Changement trop fréquent d'auditeurs financiers Absence de contact</i>	Tarbes Angers Woippy Nîmes Colmar Montluçon
<i>Souhait que les délégués territoriaux disposent d'une délégation plus importante sur les aspects financiers des conventions</i>	Trappes
<i>Cinq niveaux « hiérarchiques » à franchir avant d'atteindre l'ANRU</i>	Caudry
<i>Les préfetures et DDE exercent avec difficulté leur rôle d'interface car elles ne sont pas en situation d'anticiper les positions qui seront prises par l'ANRU</i>	Lille

Autres	
<i>Les aléas de chantier sont une cause importante de retard</i>	Bagneux
<i>Beaucoup de marchés infructueux allongent les délais</i>	Lens Rochefort

Source : commission des finances- analyse des réponses au questionnaire

B. UNE AMÉLIORATION EN VUE

1. La stabilisation des règles financières et des outils

a) La prise en compte des recommandations des audits

Alertée par des délais de paiement qui s'allongeaient, l'Agence a bien diligenté plusieurs audits, internes et externes.

Ils ont fait apparaître que les délais d'instruction locale sont globalement bien tenus, mais que les **dossiers de premier acompte**, qui sont les dossiers initiaux, demandent plus de temps. Ils relèvent également que les **délais d'instruction centrale**, entre la date de réception du dossier par l'agence et le bon à payer, souffraient de dysfonctionnements en raison :

- de l'attente des pièces justificatives manquantes, le traitement de ces cas étant aujourd'hui formalisé ;

- des demandes d'autorisation de subvention (DAS) multiples qui ont compliqué l'imputation des demandes de paiement ; ce retard va disparaître avec le retour à une DAS unique par opération dans le nouveau règlement comptable et financier ;

- d'un manque de rigueur dans l'identification des opérations entraînant des disparités entre DAS et tableau financier ; ces anomalies ont été redressées par rapprochement exhaustif des numéros d'identification.

Au premier semestre 2009, une **mission d'audit et de conseil** a été menée par le conseil général de l'environnement et du développement durable, la direction générale des finances publiques et le contrôle général économique et financier. Cette mission avait pour objectif de fluidifier les procédures financières, et d'en améliorer la qualité, la rigueur et la sécurité. Ce travail a conduit notamment à formuler des préconisations sur une réorganisation des procédures financières et des modalités de délégation aux délégués territoriaux.

Le document d'audit intégral n'a pas été transmis à votre rapporteur spécial mais seulement une présentation synthétique de ses conclusions selon laquelle *« cet audit a confirmé que les délais d'instruction locale étaient bien tenus, mais que les délais globaux de paiement restaient très importants, les principaux retards se concentrant dans la phase de transmission des dossiers et d'ordonnancement et de contrôle par la direction financière.*

*« La mission d'audit a formulé de nombreuses préconisations visant une **optimisation des procédures financières et comptables**. En parallèle, l'ANRU s'est lancée dans une démarche stratégique, s'appuyant sur les travaux de la mission d'audit, afin de définir ses modalités de réorganisation, en particulier en ce qui concerne les conditions d'une **délégation élargie des compétences**. Cette délégation conduira notamment à un ordonnancement local des paiements, qui devrait permettre de réduire les délais. L'ANRU conduit actuellement un important travail d'apurement des points et de simplification des procédures afin de pouvoir mener à bien cette réorganisation pour le premier semestre 2010. »*

b) La refonte du système d'information

Dans les premiers temps de son existence, l'ANRU s'est contentée, pour la gestion des projets de rénovation urbaine, d'utiliser un système d'information « artisanal », dont la conception et la mise en œuvre ont été réalisées en dehors des standards de la gestion de projet et qui se sont caractérisées par l'absence de cahier des charges initial, des livrables non documentés, des lacunes évidentes dans le suivi de projet, et des relations mal définies avec le prestataire extérieur (Société Jouve).

Ces faiblesses n'ont pas constitué un handicap majeur dans les deux premières années de l'agence en raison du lent démarrage des opérations de rénovation urbaine.

Elles sont devenues insupportables avec la multiplication des décisions attributives de subventions.

Les effets du démarrage des projets sur les opérations gérées par le système d'information

	Nombre de projets cumulés	Nombre cumulé d'opérations démarrées
2004	63	1.554
2005	143	3.991
2006	241	6.147
2007	306	8.575
2008	313	10.658
2009 (objectifs)	371	22.753

Source : ANRU

Un nouveau système d'information, dénommé Agora, est donc entré en exploitation en juillet 2008, développé et maintenu par un nouveau prestataire, après la résiliation du précédent contrat.

Sa mise en place a nécessité, outre des contraintes de reprises de données et de saisie « en double » pour les utilisateurs, des perturbations importantes dans les mois qui ont suivi le démarrage.

Toutefois, ce nouveau système, partagé avec les services instructeurs des services de l'Etat en préfecture, semble avoir contribué à la réduction des délais de paiement et a sûrement amélioré la fiabilité des traitements.

On constate ainsi, sur le troisième trimestre 2009, un délai de paiement moyen des acomptes de 90 jours en moyenne, à comparer à 200 jours en 2008. Selon les indications fournies par la direction financière de l'ANRU, cette baisse correspond pour 60 jours à une réduction des délais de traitement au niveau du siège de l'ANRU et pour 50 jours à une réduction des délais d'instruction au niveau local.

Les éléments généraux et techniques obtenus auprès des responsables des équipes de développement et de maintenance du système d'information Agora,

apportent la preuve que les défauts de la gestion de projet antérieure ont été corrigés. Ils invitent cependant à s'interroger sur les points suivants :

- le coût total du projet, de l'ordre de 8 millions d'euros, apparaît très élevé compte tenu d'un modèle de données relativement peu complexe ;

- l'ANRU semble s'être engagée trop rapidement dans une mise en cause judiciaire des responsabilités de son prestataire initial, auquel elle réclame 1,5 million d'euros, alors que ses chances d'obtenir réparation paraissent limitées ;

- la démonstration définitive de la fiabilité du nouveau système d'information sera apportée à l'occasion de son déploiement chez les maîtres d'ouvrage, prévue avant la fin de l'année 2010, ce qui nécessitera un effort très important de formation des utilisateurs.

2. Des moyens humains mieux utilisés

Consciente de certaines lacunes dans le suivi des projets et le développement des relations avec les acteurs locaux de la rénovation urbaine (délégués territoriaux, services de l'Etat, porteurs de projets et chefs de projets locaux), l'ANRU a procédé, en décembre 2009, à une modification importante de son organisation.

Deux directions opérationnelles, l'une, centrée sur la région francilienne, l'autre, compétente sur le reste du territoire national, ont été créées ainsi qu'une **direction de l'animation et de l'appui aux acteurs de la rénovation urbaine**.

Celle-ci aura trois missions principales : apporter expertise et appui technique aux porteurs de projet, contribuer à la montée en puissance des compétences de leurs équipes ainsi que des délégations territoriales et structurer les échanges d'expérience.

La direction financière, pour sa part, a été réorientée vers l'accompagnement et la qualification des équipes d'instruction, la création d'une mission d'audit et le développement du contrôle de gestion alors que l'agence comptable est chargée de la mise en place de la délégation élargie, du suivi de la réduction des délais de paiement et de l'amélioration des procédures afin de développer la qualité comptable.

Enfin, la création d'un poste de direction des relations institutionnelles marque la volonté de renforcer le dialogue avec les élus et les partenaires de l'Agence.

Cette réorganisation avait été précédée en 2008 d'une **mise à niveau des effectifs de la direction financière**. Avant cette date, seules deux personnes en agence comptable assuraient le traitement de l'ensemble des demandes ; depuis, 10 auditeurs financiers gèrent ces dossiers dont 4 ETP spécifiquement attachés aux réponses à apporter aux questions transmises par les directions départementales de l'équipement dans le cadre de l'instruction locale des dossiers.

III. DEUX EXEMPLES D'UNE GESTION PARFOIS DIFFICILEMENT MAÎTRISÉE

Sur deux dossiers récents, qui ont donné lieu au vote de dispositions en loi de finances, votre rapporteur spécial a pu constater le flottement et l'improvisation qui caractérisent parfois la conduite de la politique de la ville et finissent par nuire à sa crédibilité. Dans le cas du centre commercial du « Chêne pointu », des mesures palliatives de court terme ont mis fin, provisoirement, à une situation difficile créée par la mauvaise entente des opérateurs publics. La gestion des crédits d'étude et d'évaluation a, pour sa part, montré les limites de l'application des objectifs de rigueur et d'économie.

A. LE CHÊNE POINTU : UNE SOLUTION PROVISOIRE TROUVÉE DANS L'URGENCE

1. Un amendement révélateur

A l'initiative du Gouvernement, et avec une précipitation certaine, l'article 12 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 a prévu de réserver 3 millions d'euros à la Caisse des dépôts et consignations en vue de la « réhabilitation du centre commercial du Chêne Pointu de Clichy-sous-Bois ».

Loi de finances rectificative pour 2008 - Article 12

« I. - Un prélèvement de 66 millions d'euros est opéré en 2008 sur le Fonds pour le renouvellement urbain géré par la Caisse des dépôts et consignations.

« Ce prélèvement est affecté à hauteur de 48 millions d'euros à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, de 3 millions d'euros à la Caisse des dépôts et consignations pour la réhabilitation du centre commercial du Chêne Pointu de Clichy-sous-Bois et de 15 millions d'euros à un fonds d'urgence en faveur du logement placé auprès de la Caisse des dépôts et consignations. Un décret précise les conditions d'utilisation des sommes inscrites sur ce fonds.

« II. - Le Fonds pour le renouvellement urbain est clos le 31 décembre 2008 selon des modalités fixées par convention entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations. Le solde de ses disponibilités est versé au budget de l'État.

« III. - Le Fonds de garantie pour le renouvellement urbain et le Fonds de solidarité habitat continuent d'être gérés par la Caisse des dépôts et consignations jusqu'à leur extinction. Les disponibilités nettes de ces fonds, constatées au 31 décembre de chaque année, sont versées au budget général de l'État selon des modalités fixées par convention. »

Le texte initial du projet de loi de finances réservait ce montant à L'EPARECA sans précision de son affectation précise.

Votre rapporteur spécial, qui avait été sollicité par le cabinet de la secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville pour défendre la nouvelle rédaction de ce dispositif, a souhaité, un an après, en examiner l'application dans le cadre de sa mission de contrôle budgétaire.

Les investigations qu'il a menées ont montré que le schéma prévu avait été modifié, en réalité, pour prendre en compte le retrait de l'EPARECA, de sa propre initiative, d'une opération coûteuse et mal engagée de soutien en pure perte d'un équipement commercial (le centre commercial du Chêne Pointu), qui pouvait mettre en cause sa responsabilité¹.

Elles ont aussi mis en évidence les difficultés rencontrées pour faire agir de façon coordonnée les intervenants de la politique de la ville (ANRU, EPARECA, Caisse des dépôts et consignations et acteurs locaux) et dégager des objectifs dans un horizon temporel commun aux différentes logiques économiques².

2. Un lourd passif qui a conduit à une mésentente des acteurs publics

C'est sur l'agglomération de Clichy-sous-Bois et Montfermeil, dans le département de la Seine-Saint-Denis, et plus particulièrement au sein d'un quartier difficile, dit le « Chêne pointu », que se situe le centre commercial du même nom.

Les **péripéties de gestion et financières** de ce centre commercial sont emblématiques des difficultés rencontrées par les services de l'Etat et leurs partenaires à définir une stratégie d'action cohérente, en lien avec les élus locaux, dans le domaine de la politique de la ville et de la restructuration des quartiers.

Inauguré en 1970, le centre commercial du Chêne Pointu a, selon les documents officiels de la DIV, connu son heure de gloire pendant quelques années, avec de nombreuses moyennes surfaces et plus d'une trentaine de boutiques.

Cependant, vers la fin des années 1980, il tombe en désuétude en raison d'une concurrence accrue, des carences de gestion de ses propriétaires et des défaillances des moyennes surfaces.

En 1995, les premières études de requalification sont engagées dans le cadre de la préfiguration du grand projet urbain (GPU) et la faisabilité du projet est renforcée en 1997, par la création d'une zone franche urbaine (ZFU) et par le soutien des fonds européens du PIC URBAN.

En juillet 1997, la Ville de Clichy-sous-Bois missionne la SEM-Clichy-Montfermeil dans le cadre d'une concession de restructuration urbaine ayant pour objet l'achat du centre, sa restructuration, la recommercialisation des surfaces commerciales disponibles et sa revente à un investisseur final.

¹ Ce retrait étant intervenu entre le dépôt du projet de loi de finances rectificative et sa discussion au Sénat.

² L'horizon temporel de la rénovation urbaine d'un quartier n'étant pas le même, à l'évidence, que celui de la remise sur le marché d'un centre commercial.

Après le rachat du centre en juin 1998, la revente immédiate à des investisseurs privés est toutefois écartée au profit d'un montage partenariat public/privé associant l'EPARECA, la Caisse des dépôts et consignations et des investisseurs privés, réunis dans une société patrimoniale *ad hoc*¹, afin de s'assurer de la pérennité du centre et d'apporter une garantie de gestion future.

Les travaux de restructuration débutent en octobre 2000 et durent douze mois. Le budget engagé s'élève globalement à 6 millions d'euros, dont 2,1 millions d'euros à la charge de l'Etat, 1,7 million d'euros apportés par le FEDER et 1,4 million d'euros à la charge de la région Ile-de-France.

La commercialisation des emplacements s'avère cependant un échec et la société portant le centre commercial, dont la présidence était assurée par le directeur général de l'EPARECA, connaît très rapidement de graves difficultés liées à la qualité médiocre de la réhabilitation, à des charges d'exploitation très lourdes pour des locataires qui réalisent un chiffre d'affaires insuffisant, et à des problèmes de sécurité publique.

Après plusieurs études, un projet de reconfiguration du site, visant essentiellement son redimensionnement et dont le coût avoisinait 10 millions d'euros, est présenté, en mars 2007, par l'EPARECA. Ce projet ne reçoit pas les financements nécessaires, de la part de la ville de Clichy-sous-Bois qui renonce au projet mais aussi de l'ANRU qui refuse de prendre en compte le projet dans la convention de rénovation urbaine.

Dans le même temps, le centre commercial, toujours déficitaire depuis 2002, a été contraint de procéder à des aménagements de sécurité en urgence.

Ayant sollicité l'expertise de plusieurs cabinets d'avocats sur les risques encourus par lui-même et par l'EPARECA du fait de cette situation, le directeur général de l'EPARECA finit par saisir le tribunal de commerce de Lille pour faire nommer un administrateur provisoire, lui-même démissionnant de sa présidence.

A compter du 18 décembre 2008, la Caisse des dépôts et consignations assure la présidence de la société portant le centre commercial. Parallèlement, elle a repris les parts de l'EPARECA pour un euro (elle possède donc 99 % du capital). L'EPARECA a également abandonné sa créance en compte courant pour 696 664 euros avec l'accord de sa tutelle.

En définitive, la dégradation progressive de la situation et les conditions dans lesquelles les intervenants ont tenté de faire prévaloir leur point de vue dans ce dossier ont entraîné des tensions fortes entre l'EPARECA, l'ANRU et la Caisse des dépôts et consignations.

¹ La SAS, détenue à 45 % à parité par la Caisse des dépôts et consignations et l'EPARECA et à 10 % par un actionnaire minoritaire.

3. Un cache-misère qui ne règle pas le problème de fond

Face à une situation objectivement sans issue, c'est une solution palliative qu'apporte la disposition votée en loi de finances rectificative pour 2008. Elle ne permet pas de trancher au fond la question de la pérennité des investissements réalisés au profit du centre commercial et celui-ci continue de rester déficitaire, mais supporté par la Caisse des dépôts et consignations.

Elle a seulement permis, à l'occasion de la dissolution du FRU, de prélever un « pécule » qui, selon la Caisse des dépôts et consignations, sera utilisé *« pour financer une partie des travaux à intervenir pendant cette période, mais aussi la restructuration ou la reconstruction, en complément des fonds propres que la Caisse des dépôts et consignations devra également nécessairement investir pour mener à bien ce projet »*.

Selon les informations fournies – sans enthousiasme - à votre rapporteur spécial, les 3 millions d'euros ont effectivement été versés à la Caisse des dépôts et consignations. Ils pourraient être utilisés pour financer en partie le nouveau projet envisagé par la Caisse avec son partenaire, la société SODES, visant non pas la restructuration du centre commercial existant mais une opération de démolition-reconstruction dans le cadre d'un projet urbain multi-programmes de reconfiguration du centre de Clichy-sous-Bois, qui malgré les demandes formulées et selon les dernières informations fournies à votre rapporteur spécial, resterait toujours hors programme de rénovation urbaine.

Note sur le dossier du Chêne Pointu (Situation actuelle)

Depuis le 18 décembre dernier, la Caisse des dépôts et consignations assure la Présidence de la SAS. Elle a nommé dès le 1^{er} janvier 2009 la société SODES (Philippe Labouret) comme gestionnaire du centre commercial (facturation des loyers et suivi des locataires, suivi des travaux, etc.).

De nombreux travaux d'urgence ont été entrepris depuis le début de l'année, à la plus grande satisfaction des locataires qui ont commencé à reprendre le paiement des loyers

Parallèlement, la reprise de la participation de l'Epareca par la CDC a été entérinée par l'Assemblée Générale Extraordinaire du 2 mars : l'Epareca a cédé pour un euro les 45 % du capital qu'il détenait dans la structure et a également abandonné sa créance en compte courant pour (696 664 €).

Conformément aux souhaits des pouvoirs publics, la CDC, accompagnée de la société SODES, poursuit en liaison avec les élus de Clichy-sous-Bois la mise au point du projet de restructuration du centre.

La ville a confié à l'Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne (AFTRP), sous le pilotage de l'architecte-urbaniste Laurent Becard, une vaste étude sur le devenir du Bas Clichy.

Ce quartier (hors zone ANRU actuellement), composé quasi exclusivement de copropriétés en grandes difficultés, représente un enjeu urbain très important et la restructuration du centre doit à juste titre s'inscrire dans la recomposition urbaine à l'étude. L'étude devra déterminer s'il convient de restructurer le centre sur place ou de le déplacer sur un nouveau site proche où il constituerait un élément majeur de la nouvelle centralité souhaitée par la municipalité.

La complexité physique actuelle du centre commercial rend techniquement difficile la restructuration sur place. Elle serait de toute façon assez longue (opérations tiroirs), sans avoir la garantie d'abaisser très sensiblement les charges locatives communes, très lourdes pour les commerçants.

La Ville souhaite donc attendre les conclusions de l'étude pour se prononcer. Une décision devrait pouvoir être prise d'ici septembre prochain au vu des conclusions de l'étude.

En tout état de cause la restructuration (ou la reconstruction), dont le coût pourrait avoisiner la dizaine de millions d'euros, ne pourra être achevée avant 2013/2014 et la société devra dans cette attente assurer la poursuite de son activité.

Les trois millions d'euros, mis à disposition de la société par le FRU, seront utilisés pour financer une partie des travaux à intervenir pendant cette période, mais aussi la restructuration ou la reconstruction, en complément des fonds propres que la CDC devra également nécessairement investir pour mener à bien ce projet.

Source : Caisse des dépôts et consignations

B. L'INDISPENSABLE COORDINATION DES ÉTUDES ET DE L'ÉVALUATION

1. Une nécessité d'efficacité et d'économie

Les crédits budgétaires d'études et d'évaluation des politiques de la ville, inscrits à l'action n° 03 « Stratégie, ressources et évaluation » du programme 147, comprennent les dépenses de fonctionnement liées aux missions d'études directement commandées par le SG-CIV, pour environ 1 million d'euros, mais aussi des dépenses d'intervention que le programme annuel de performances classe sous la rubrique de l'animation régionale et de l'évaluation de la politique de la ville, dotée de crédits d'un montant total de 4,5 millions d'euros « *consacrés à l'appui à la préparation des prochains CUCS, notamment à travers le bilan des précédents contrats, l'analyse des crédits de droit commun et le renforcement des outils d'observation* ».

La globalisation effectuée ne permet pas de détailler précisément la destination exacte de ces crédits. Les informations fournies à votre rapporteur spécial précisent toutefois que l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), principal acteur de l'évaluation, a disposé, pour les années 2006, 2007 et 2008, d'un budget d'études qui s'est élevé en moyenne à 300 000 euros par an. En 2009, le montant des travaux lancés par le SG-CIV pour les besoins de l'ONZUS s'est élevé à 512 000 euros.

Dans ces travaux, environ 200 000 euros sont des travaux d'études proprement dits, réalisés par des prestataires extérieurs. 150 000 euros sont destinés à financer une recherche sur le développement d'indicateurs caractérisant l'insertion géographique des quartiers de la politique de la ville. Le reste (soit 162 000 euros) finance des achats de données ou des participations à la collecte de données (enquêtes de l'Insee et de l'EPARECA sur ses sites d'intervention).

L'ANRU et l'ACSE financent également, sur leur budget, des travaux d'études qui permettent d'apprécier l'efficacité des actions qu'ils mènent. Il en est ainsi, par exemple, des revues de projet programmées par l'ANRU. L'agence a toutefois été amenée également à assurer le financement d'études générales pour le compte du comité d'évaluation et de suivi (CES)¹, organisme sans personnalité morale, placé auprès du président du conseil d'administration de l'ANRU.

Les crédits demandés par le CES de l'ANRU ont connu, au cours des dernières années une forte augmentation.

Evolution des crédits d'études demandés par le CES de l'ANRU

(en euros)

	Budget de l'ANRU (fonctionnement)	Progression	Crédits d'études du CES	Progression
2008	18 584 000		140 000	
2009	21 130 000	+ 14 %	215 000	+ 54 %
2010	25 305 830	+ 20 %	350 000	+ 63 %

Source : ANRU

C'est au regard de cette évolution rapide que, dans le cadre de l'examen de la loi de finances pour 2010, le Sénat avait adopté, à l'initiative de votre commission des finances et avec l'avis favorable de la secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville, un amendement réduisant de 300 000 euros les crédits du programme « Politique de la ville » de la mission « Ville et logement ».

Le vote du Parlement a cependant été contredit, en utilisant le budget de fonctionnement de l'ANRU, par le rétablissement partiel, au profit du CES, des crédits supprimés afin de lui permettre d'engager un ambitieux programme d'études pour 2010 en recourant à des prestations extérieures pour un montant total estimé de 315 000 euros.

Votre rapporteur spécial a ainsi été informé en avril 2010 de trois appels d'offres lancés, les 2 et 3 mars 2010, par l'ANRU, au profit du CES, dans des formes très particulières puisque les pièces de marché accordaient des pouvoirs exorbitants au Président du CES, l'autorisant à « négocier les conditions du

¹ Le CES a été créé par l'article 9 du décret du 9 février 2004 :

« Il est créé, auprès du Président du Conseil d'administration de l'Agence, un comité d'évaluation et de suivi chargé d'apprécier la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine en rendant des avis chaque fois qu'il le juge utile ou à la demande du Président du Conseil d'administration.

« Il est composé, au plus, de quinze personnalités qualifiées, nommées par le ministre chargé de la politique de la ville ; le directeur général de l'agence assiste aux séances du comité avec voix consultative.

« Son fonctionnement est régi par un règlement intérieur qu'il adopte dans les trois mois suivant sa constitution.

« Ses avis sont communiqués au conseil d'administration et au directeur général de l'agence ainsi qu'au Ministre de Tutelle. »

contrat » avec un ou plusieurs candidats et à le résilier, ou lui réservant à titre exclusif et irrévocablement l'ensemble des droits de propriété intellectuelle sur les études réalisées.

En définitive et après plusieurs interventions de votre rapporteur spécial, la situation a toutefois été partiellement normalisée¹.

2. Une confusion certaine

La position adoptée par le Sénat s'appuyait également sur l'existence de doublons liés à la multiplicité des donneurs d'ordre dans les sujets d'études, et à leur caractère de plus en plus généraliste, s'éloignant de la mission initiale des institutions commanditaires.

Le tableau suivant donne un aperçu non exhaustif, sur une seule année des différentes études et évaluations financées dans le cadre de la politique de la ville.

Etudes et consultations lancées en 2009 par les institutions en charge de la politique de la ville

Thème	Organisme(s) « demandeur(s) »
Les disparités sociales et territoriales de santé dans les quartiers sensibles	Inserm et Irdes (Institut de recherche et documentation en économie de la santé)
Recherche évaluative sur les effets des dispositifs de zonage de la politique sur l'emploi	ONZUS, DARES
Evaluation par expérimentation sociale aléatoire du programme « défense deuxième chance »,	Fonds d'expérimentation pour la jeunesse, DARES, EPIDe, DGEFP
Déterminants psychosociaux et territoriaux des comportements en matière d'alimentation et de l'obésité dans les ZUS	ONZUS
L'insertion dans la vie active des jeunes issus des quartiers de la politique de la ville	CEREQ (centre d'études et de recherches sur les qualifications), ONZUS
Recensement exhaustif des activités commerciales dans les sites de la Dynamique Espoir Banlieues et diagnostic	SG-CIV, EPARECA
Développement d'indicateurs révélant la situation géographique des quartiers	Ecole nationale des sciences géographiques
Etudes d'évaluation des zones franches urbaines	SG-CIV, INSEE, ONZUS
La notion de quartier en difficulté : étude critique fondée sur l'approche locale de définition de périmétrage des quartiers sensibles et du ressenti des habitants	SG-CIV
L'Ecole dans le cadre de la rénovation urbaine	Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU
La mobilité et la qualité urbaine des projets	Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU
La diversification de l'habitat et la mixité sociale	Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU

¹ Voir en annexe le courrier du directeur du cabinet du Premier ministre au secrétaire général du CIV.

La mixité fonctionnelle	Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU
Diversification de l'habitat et programmes immobiliers privés dans les territoires de la rénovation urbaine	Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU
L'articulation entre volet social et volet urbain	Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU
La diversification de l'habitat en Champagne-Ardenne	Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU
La mise en œuvre des mesures du plan « Espoir Banlieues » relatives à l'éducation	Avis du conseil national des villes
Le rôle des médias dans l'image des quartiers de la politique de la ville	Avis du conseil national des villes
La première étape de mise en œuvre de la loi « Prévention de la délinquance » : la place et le rôle de la justice, le soutien à la jeunesse et la gouvernance de la prévention de la délinquance	Avis du conseil national des villes
Contribution et préconisations sur la révision de la géographie prioritaire et les modalités de contractualisation	Avis du conseil national des villes

Source : commission des finances

Pour mémoire, il conviendrait également de citer la publication par l'Institut des villes¹, groupement d'intérêt public créé en 2001 à l'initiative de six ministères, six associations nationales d'élus locaux et la Caisse des dépôts et consignations, de son huitième ouvrage « Villes en évolution » rassemblant les conférences-débats organisées en partenariat avec Rennes Métropole.

En ce qui concerne les rapports financés au profit du CES, et dont votre rapporteur spécial a obtenu la communication, nombre d'entre eux se révèlent en outre n'avoir que très peu de liens avec sa mission, au-delà de l'appréciation de leur qualité qui est souvent très inférieure à ce que laisse supposer leur coût.

Ainsi, en 2008, deux « études juridiques » ont été commandées, pour un montant de 35.959,49 euros TTC, portant l'une sur « comment organiser l'intervention de l'Etat dans la définition des règles d'urbanisme et de zonage des communes, notamment des communes dites SRU » et l'autre sur « comment envisager la création d'une dotation spécifique pour les communes qui cumulent les handicaps sociaux et territoriaux ? ». La même année a été payée 24.120,31 euros TTC une note juridique sur les contrats de partenariat public privé.

3. Une remise en ordre à poursuivre malgré les résistances

Parmi les objectifs de la nouvelle gouvernance de la politique de la ville, figure celui de recentraliser l'ensemble des études et des évaluations des politiques menées. Le **secrétariat général du CIV** doit ainsi récupérer la **coordination des études** décidées, parfois de manière dispersée, en application du principe qui avait été défini par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation

¹ Ce GIP disparaîtra le 31 octobre 2010, suivant ainsi les préconisations formulées par la Cour des comptes dans son référé n° 53604 en date du 9 avril 2009.

urbaine (loi n°2002-710 du 1^{er} août 2003, annexe « objectifs et indicateurs de la politique de la ville ») :

« Le suivi de l'évolution de ces indicateurs et des moyens mis en œuvre pour réduire les inégalités constatées dans les zones urbaines sensibles ainsi que l'évaluation des politiques publiques conduites dans ces mêmes territoires sont assurés par un observatoire national qui sera placé sous l'autorité du ministre chargé de la politique de la ville et sous la responsabilité fonctionnelle de l'administration centrale en charge de la politique de la ville. »

Dans ce nouveau dispositif, l'ONZUS a un rôle central. Il décide chaque année de conduire des études et coordonne les travaux de diverses administrations (services techniques d'agences relevant de la tutelle du ministre de la ville, mais aussi directions d'administrations centrales en charge de l'évaluation des politiques publiques sectorielles).

Depuis l'année 2009, il a été chargé de préparer un programme annuel d'études qui regroupe les études financées par le SG-CIV, l'ACSE et l'ANRU au titre de leur contribution aux travaux de l'ONZUS. Ce programme est validé lors de la séance du conseil d'orientation de la fin de l'année précédent sur laquelle porte le programme.

Selon les informations fournies à votre rapporteur spécial, cette organisation est appelée à évoluer avec la création du conseil scientifique de l'ONZUS qui examinera et rendra un avis sur les cahiers des charges des enquêtes, exploitations statistiques et études inscrites au programme annuel de l'ONZUS et garantira, par un suivi régulier, la qualité des travaux sur un plan méthodologique. Il donnera également un avis sur le projet de programme annuel de travail préparé par le secrétariat.

Enfin, le conseil d'orientation de l'ONZUS et le secrétariat permanent verront leurs attributions renforcées en matière d'évaluation d'impact de la politique de la ville notamment vis-à-vis des travaux conduits en la matière par les ministères participant au CIV et par les opérateurs placés sous leur tutelle.

Votre rapporteur spécial approuve sans réserve le **renforcement des procédures de coordination des études** qui doit cependant s'accompagner d'un **contrôle rigoureux des conditions de l'attribution des marchés** à des prestataires extérieurs.

Il est clair également que la multiplication des demandes d'études ne doit pas servir de justification à l'existence d'organismes qui n'ont plus d'utilité et il convient, à ce titre, de se féliciter de la disparition bientôt effective de l'Institut des villes¹.

Enfin, les nouvelles mesures mises en place ne sauraient attribuer à quelque organisme que ce soit une « légitimité institutionnelle » que seule la loi aurait pu lui accorder ou un droit spécifique à bénéficier de crédits publics.

¹ Voir supra.

Il est donc regrettable, à cet égard, que les seuls arguments avancés par le représentant du CES de l'ANRU en faveur de la nouvelle organisation mise en place soient les suivants¹ : elle « *aurait pour mérite de clarifier le rôle du CES et de lui donner une légitimité institutionnelle. De plus, elle permettrait de participer à l'évaluation économétrique de l'ONZUS et d'en obtenir les données qu'il pourrait traiter dans son rapport annuel. Le principal intérêt réside toutefois dans l'obtention d'un budget plus important, car soutenu par le SG-CIV au conseil d'administration de l'ANRU* ».

¹ Voir en annexe du présent rapport le compte rendu de la réunion CES-ANRU-ONZUS-SG CIV-ACSE du 20 octobre 2009 (Source : ANRU).

TRAVAUX DE LA COMMISSION DES FINANCES

Communication d'étape sur la Délégation interministérielle à la ville (mai 2009)

Mercredi 6 mai 2009 – Communication d'étape sur la Délégation interministérielle à la ville (DIV)

Présidence de M. Jean Arthuis, président

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, a évoqué les évolutions récentes qui ont eu des conséquences importantes sur l'activité de la DIV :

- le phénomène « d'agencisation » illustré par la création de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) en 2003 puis de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) en 2006 ;

- les prises de position adoptées dans le cadre de la revue générale des politiques publiques. Le conseil de la modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008 s'est prononcé pour un recentrage de la DIV sur des missions de coordination et le secrétariat général du CIV (comité interministériel des villes).

Le contrôle budgétaire de la DIV mené sur place le 9 avril 2009 avait pour objectif de comprendre les appréciations négatives portées par ce conseil de modernisation à l'occasion d'un premier bilan et de s'assurer que la DIV était en état de se saisir de ses nouvelles missions.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, a donné quelques informations concernant les moyens de la DIV :

- l'effectif compte 71 équivalents temps plein, dont la moitié sont des fonctionnaires ;

- il n'existe pas de services déconcentrés mais 200 délégués du préfet ont été nommés dans les quartiers sensibles au 1er avril 2009 (sur 350 postes ouverts par la loi de finances pour 2009) ;

- la DIV loue, depuis 1993, à la Plaine-Saint-Denis 3 848 m² pour un loyer annuel de 1,318 million d'euros. Elle héberge également le Conseil national des villes, l'Institut des villes et URBACT ;

- le nouvel organigramme est établi autour de trois pôles, un service de l'administration et des finances, une sous-direction de la mise en œuvre de l'interministérialité et des opérateurs ainsi qu'une sous-direction des études statistiques, de l'évaluation et de la prospective ;

- du fait de son recentrage, la DIV ne gère directement que des crédits d'intervention résiduels qui concernent pour l'essentiel les collectivités d'outre-mer, des mesures expérimentales, les associations dites « têtes de réseau » ou

fédérations nationales, l'apurement des restes à payer sur les opérations d'investissement engagées antérieurement et les dépenses d'évaluation de la politique de la ville.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, a ensuite présenté les premières constatations résultant de son contrôle :

- la DIV est une administration en pleine restructuration, un projet de décret de réorganisation de la DIV qui deviendra « secrétariat général du comité interministériel des villes » a été transmis au conseil d'Etat ;

- la DIV a mis au point un outil statistique très performant sur les quartiers (SIG Ville) mais sans doute insuffisamment exploité et valorisé car utilisé surtout lors de la présentation du rapport de l'observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS). Toutefois, cet outil est accessible sur Internet dans une version simplifiée ;

- la capacité actuelle de la DIV à exercer dans de bonnes conditions -et malgré les efforts du délégué- sa mission de tutelle des établissements publics qui lui sont rattachés (ANRU, ACSE, établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux, EPARECA, et établissement public d'insertion de la défense, EPIDE), est problématique ; cette difficulté renvoie à une interrogation plus large sur les moyens d'exercice de la tutelle par les ministères ;

- il est déjà certain que la DIV ne pourra pas atteindre tous les objectifs qui lui ont été fixés pour 2009 et qui comprennent la révision de la géographie prioritaire de la politique de la ville, la renégociation des contrats urbains de cohésion sociale ainsi que la conduite et l'évaluation de la « dynamique espoir banlieues », au sein de laquelle la DIV doit jouer un rôle d'impulsion et d'incitation auprès de tous les ministères engagés.

M. Jean Arthuis, président, s'étant interrogé sur le pilotage effectif de la politique de la ville au niveau local, **M. Philippe Dallier, rapporteur spécial**, a insisté sur la place prééminente du maire. Si des améliorations notables ont été obtenues sur le terrain, grâce au meilleur fonctionnement des agences, ANRU et ACSE, et au recentrage de la DIV qui n'agit plus directement dans la gestion des crédits d'intervention, le pilotage au niveau national reste encore flou et n'a pas été favorisé par l'éclatement récent des structures ministérielles.

Mme Nicole Bricq a regretté les mouvements permanents de la maquette ministérielle qui se répercutent sur les administrations et les outils de l'Etat. L'existence d'une délégation interministérielle rend inutile un ministère ad hoc.

M. Jean Arthuis, président, a déploré la multiplication des structures et leur transformation constante souvent pour de simples motifs de communication.

M. Pierre Jarlier a jugé inappropriée la séparation des administrations chargées du logement et de l'urbanisme.

M. Yann Gaillard s'est interrogé sur la cohérence entre les annonces du Président de la République concernant le Grand Paris et la politique de la ville ainsi que sur la compétence de la DIV en la matière.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, a souligné que ces déclarations avaient porté sur les infrastructures et moyens de transport en Ile-de-France plus que sur l'urbanisme ou une politique de la ville globale, incluant des objectifs de cohésion sociale.

Examen et adoption du rapport d'information (juin 2010)

Mardi 1^{er} juin 2010 – Examen et adoption du rapport d'information

Présidence de M. Jean Arthuis, président

La commission entend une communication de M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, sur l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et la politique de la ville.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Avant de traiter de la lancinante question des retards dans la réalisation du programme national de rénovation urbaine (PNRU) et de ses causes, je souhaite revenir, dans un premier temps, sur la présentation de l'an dernier consacrée au pilotage de la politique de la ville, sujet pleinement d'actualité,

Il y a un an, la Délégation interministérielle à la ville (DIV), jusqu'alors principal instrument de pilotage de la politique de la ville, était sous le feu des critiques. Dans un rapport réalisé en application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la Cour des comptes et notre commission avaient formulé des observations sévères sur la dispersion de son action et ses lacunes en termes de mesure de la performance. Nous estimions, en conséquence, que la DIV négligeait son rôle d'animation de la politique de la ville qui est par nature interministérielle et nécessite une action vigoureuse, tant il apparaît malheureusement que les ministères concernés n'ont pas naturellement tendance à « jouer le jeu ».

Rappelons également que dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), le conseil de la modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008 s'était prononcé pour un recentrage de la DIV sur des missions de coordination et sur le secrétariat général du comité interministériel des villes (CIV).

Je vous avais fait part également de ma conviction qu'il était peu probable que le nouveau secrétariat général puisse mener à bien tous les objectifs qui lui étaient assignés et en particulier la révision de la géographie prioritaire, imposée par la loi de finances pour 2008 ainsi que la renégociation des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS).

Un an après, malheureusement, les faits m'ont plutôt donné raison.

Le nouveau bilan d'étape de la RGPP, publié en février dernier, n'est pas plus positif que le précédent et critique toujours le manque d'efficacité de la politique de la ville, considérant que la concentration des moyens reste médiocre. Mais il met bien en évidence que cette « panne » n'est pas de la responsabilité de ses exécutants (administration et opérateurs) mais tient d'abord à une absence de décision politique qui a d'ailleurs suscité, depuis quelques semaines, des initiatives assez étonnantes comme la lettre publique de la secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville au Premier ministre.

Il en résulte une accumulation de reports et de retards : l'absence de réunion, depuis janvier 2009, du CIV, qui devait se tenir tous les six mois ; la non-révision de la géographie prioritaire, qui reste à venir malgré la publication d'un livre vert, les réunions de concertation sur le terrain et le rapport parlementaire de nos collègues Gérard Hamel et Pierre André. Le Premier ministre a repoussé toute décision à un projet de loi qui serait déposé en 2011. Les CUCS, qui ont déjà été prorogés d'une année en 2010, devront l'être pour une année supplémentaire. De même, il n'y aura pas de réforme de la dotation de solidarité urbaine (DSU) pour 2011, malgré la nécessité d'en revoir les critères d'attribution. Quant à l'avenir des zones franches urbaines au-delà de 2011, le Premier ministre a simplement indiqué en « examiner les modalités de sortie ».

La seconde conséquence est l'absence de directives politiques précises données aux opérateurs de la politique de la ville ce qui les conduit parfois à prendre des positions contradictoires.

Certes, le bilan est plutôt positif concernant l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE), qui ont maintenant trouvé leur rythme de croisière, améliorant constamment leurs procédures après une période de démarrage parfois chaotique.

Pour l'Etablissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA), le bilan est plus mitigé et son intervention dans les zones ANRU est à repenser compte tenu d'un modèle économique inadapté, fondé sur un débouclage des projets dans un délai maximum de quatre années.

Faute d'orientations précises sur des sujets aussi importants que la sortie des projets ANRU ou la géographie prioritaire, l'ANRU et l'ACSE prennent des initiatives en défendant leurs propres priorités, parfois en contradiction l'une avec l'autre.

L'ANRU, par exemple, souhaite faire jouer, par des avenants de clôture, un « droit de suivi » sur les quartiers qui sortent du PNRU en contrôlant principalement trois points : la qualité de l'accompagnement social, la politique d'attribution des logements sociaux et les suites de la dynamique urbaine ainsi créée. Elle s'estime pour cela, mieux placée que l'ACSE, ce qui est à mon sens tout à fait contestable.

Les conséquences concrètes de ce manque de pilotage politique sont illustrées par deux exemples dans lesquels le Parlement est intervenu récemment, ce qui justifiait un contrôle particulier : le dossier du Chêne Pointu à Clichy-sous-Bois, qui met notamment en cause l'EPARECA, et les crédits d'études du Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU.

En décembre 2008, le projet de loi de finances rectificative comportait un article qui liquidait le Fonds pour le renouvellement urbain (FRU) géré par la Caisse des dépôts et consignations et prélevait une dotation de 3 millions d'euros destinée à l'EPARECA.

Lors des débats au Sénat, j'avais accepté, en urgence, de défendre un amendement « puisé à bonne source » modifiant le dispositif initial pour préciser expressément que ces 3 millions seraient affectés, non plus à l'EPARECA, mais à la Caisse des dépôts et consignations pour la réhabilitation du centre commercial du Chêne Pointu. On ne nous avait pas donné beaucoup plus de détail.

En contrôlant l'application de cette mesure, j'ai pu constater qu'elle était en fait le dernier avatar d'une longue série de péripéties de gestion qui illustrent assez bien le manque de décision politique, de la part de l'Etat et de ses opérateurs, dans un dossier « emblématique ».

Le centre commercial du Chêne Pointu, situé au cœur de Clichy-sous-Bois, a été inauguré en 1970 et il est tombé en désuétude vers la fin des années 80. Acheté par une société patrimoniale associant l'EPARECA, la Caisse des dépôts et consignations et des investisseurs privés, il a fait d'objet de lourds travaux de restructuration en 2000 pour un budget de 6 millions d'euros, dont 2,1 millions à la charge de l'Etat.

Ces investissements n'ont pas permis d'améliorer la situation et la société portant le centre commercial, dont la présidence était assurée par le directeur général de l'EPARECA, a connu très rapidement de graves difficultés, perdant plus de 700 000 euros entre 2000 et 2006.

Un second projet de reconfiguration, dont le coût avoisinait 10 millions d'euros, a été présenté en 2007 par l'EPARECA, sans être accepté. La dégradation de la situation a conduit le directeur général de cet établissement à saisir le tribunal de commerce de Lille pour faire nommer un administrateur provisoire.

Depuis lors, la Caisse des dépôts et consignations assure la présidence de la société qui porte le centre commercial. Elle a repris les parts de l'EPARECA pour l'euro symbolique et celui-ci a abandonné sa créance de 700.000 euros en compte courant, avec l'accord de sa tutelle.

Voilà comment s'explique l'amendement souhaité par le Gouvernement, qui avait en fait pour seul objet de prendre acte de la rupture entre la Caisse des dépôts et consignations et l'EPARECA, intervenue après des années d'errements sur un dossier sur lequel personne n'a jamais voulu trancher. Les 3 millions d'euros ont donc effectivement été versés à la Caisse des dépôts et consignations, qui continue, seule désormais, à couvrir les déficits d'un centre commercial, qui ne

sera jamais rénové, puisque nous sommes dans l'attente d'une décision de reconstruction sur un autre site.

On a là un exemple assez illustratif du défaut de pilotage politique avec des opérateurs qui jouent parfois les uns contre les autres.

Le Sénat était également intervenu sur la gestion des crédits d'études et d'évaluation de la politique de la ville. Dans le cadre de l'examen de la loi de finances pour 2010, avait été adopté un amendement réduisant de 300.000 euros les crédits du programme « politique de la ville » de la mission « ville et logement » en visant explicitement les dépenses d'étude et de communication du Comité d'évaluation et de suivi (CES) de l'ANRU.

Cet amendement avait reçu logiquement l'avis favorable du Gouvernement puisqu'il s'inscrivait dans le cadre de la rationalisation de l'ensemble des moyens d'expertise et d'évaluation de la politique de la ville qui doivent désormais être rassemblés autour de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), placé auprès du SG-CIV.

Malgré la réaction très excessive du président du CES et, par ailleurs, depuis 2008, Haut commissaire à la diversité auprès du Premier ministre, M. Yazid Sabeg, qui a été jusqu'à dénoncer, dans un communiqué, la « remise en cause » par le Sénat d'une « évaluation juste et indépendante », le secrétariat général du CIV a bien réduit, pour 2010, la dotation destinée à la subvention pour charge de service public de l'ANRU à hauteur de 300.000 euros.

J'ai cependant été informé, le 13 avril 2010, par le cabinet du Premier ministre, que ces crédits seraient finalement rétablis au profit du CES, trois appels d'offres ayant été lancés, début mars, par l'ANRU, pour la réalisation d'études concernant divers aspects de la rénovation urbaine pour un montant total estimé de 315.000 euros, et selon des modalités qui ne sont pas compatibles avec le fait que ce comité, simplement placé auprès du président du conseil d'administration de l'ANRU, ne dispose ni de la personnalité morale ni d'aucun budget spécifique.

A l'examen des divers documents justificatifs transmis à ma demande par le directeur général de l'ANRU, trois constatations peuvent être faites. En premier lieu, une augmentation très rapide des demandes de crédits d'études exprimées par le président du CES au conseil d'administration de l'ANRU. Elles sont passées de 140.000 euros en 2008 à 350.000 euros en 2010. Deuxième enseignement, nombre de rapports commandés par le CES n'ont que très peu de liens avec sa mission telle qu'elle a été définie par le décret qui l'a créé et leur qualité est souvent très inférieure à ce que laisse supposer leur coût. Une étude juridique intitulée « comment envisager la création d'une dotation spécifique pour les communes qui cumulent les handicaps sociaux et territoriaux ? » n'entre pas dans l'objet du CES. Enfin, il existe déjà beaucoup d'organismes qui produisent des rapports sur la politique de la ville, et ces études font souvent double emploi. C'est pourquoi, en application des décisions de la RGPP, l'ONZUS a été chargée d'en assurer la coordination, cette décision s'appliquant, bien entendu, à l'ensemble des études de l'ANRU y compris celles proposées par le CES, qui doit également se recentrer

sur les objectifs qui lui ont été fixés et pour la réalisation desquels il dispose de deux équivalents temps plein.

Il s'agit bien, là encore d'une illustration des défauts de gouvernance de la politique de la ville qui peut conduire à des dépenses inutiles et parfois même au non respect des décisions prises par le Parlement.

Le second volet du contrôle budgétaire engagé concerne un point très particulier, mais non moins important : la réalité et les causes des retards dans la réalisation des projets ANRU.

Sur ce thème, on a entendu dire beaucoup de choses qui ont pu conduire certains, peu au fait de ces sujets, à penser que l'ANRU ne marchait pas et que tout cela c'était beaucoup d'argent dépensé pour pas grand-chose. Par ailleurs, la question du financement de l'ANRU a également contribué à brouiller les cartes, laissant parfois penser que les projets n'avançaient pas, faute de moyens, alors que jusqu'à aujourd'hui du moins, la trésorerie de l'ANRU était largement excédentaire.

Autre accusation souvent proférée à l'encontre de l'ANRU, celle d'avoir mis en place un système financier et comptable très complexe qui nuirait à la réalisation des programmes en retardant les paiements et donc en gênant les collectivités locales et les bailleurs sociaux.

Pour tenter de sortir de cette polémique, je me suis adressé directement aux porteurs de projets ANRU, maires ou présidents d'EPCI, en octobre dernier, par un questionnaire, afin de recueillir leurs appréciations sur ce sujet controversé. 155 porteurs de projets ont répondu, permettant ainsi de disposer d'un échantillon très représentatif de l'ensemble des projets ANRU puisque l'on compte environ 350 conventions signées.

Des réponses reçues et des explications fournies par l'ANRU, à laquelle j'ai demandé de réagir à ces résultats, je tire quatre observations.

La première est qu'il n'est pas contestable que la réalisation des projets ANRU a enregistré des retards, parfois importants. 46 % des porteurs de projet qui ont répondu au questionnaire ont déjà constaté un dépassement de délai de leur projet estimé entre un et deux ans, alors que selon les règles de l'ANRU, les projets sont censés durer cinq ans. 34 % estiment que leur projet aura, en définitive à l'arrivée, plus de deux ans de retard. Parmi ceux qui se plaignent le plus, on retrouve des villes de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, La Seyne-sur-Mer et Marseille, des communes de l'Ile-de-France, Montfermeil, Bagneux, Montereau, mais aussi la ville de Tours.

L'ANRU elle-même confirme, dans ses rapports d'activité, qu'une réelle dégradation a bien eu lieu. Ainsi, le délai d'engagement moyen, qui sépare la date de démarrage contractuel, de la date d'attribution de subvention, est passé de douze mois en 2007 à un an et neuf mois en 2008.

La deuxième observation est que le processus comptable de l'ANRU a joué un rôle important dans les retards, s'il n'en est pas la cause principale.

Les porteurs de projet qui s'estiment le plus en retard désignent en effet comme premier obstacle à la réalisation de leur projet les difficultés de relogement sur site. Ne viennent qu'ensuite l'instabilité des règlements financiers de l'ANRU et seulement en troisième rang, la complexité des procédures ANRU. On peut aussi noter comme cause de dérapage des délais, citée par 12 % des réponses, les contraintes liées aux procédures administratives, enquêtes publiques ou déclassements par exemple.

Si l'on prend, en revanche, la totalité des réponses reçues, ce sont bien ces deux causes (instabilité et complexité des procédures) qui sont citées en premier.

En outre, même si les délais moyens de paiement de l'ANRU dans les trois cas de l'avance, de l'acompte et du règlement de solde, que nous avons demandés aux porteurs de projets de calculer selon leur propre méthode, ne semblent pas insupportables, certains dossiers ont suscité un très vif mécontentement. Les communes de Fameck, Saint-Priest, Cholet, Rennes et la communauté urbaine de Lyon, font état de retards très importants.

La troisième observation porte sur la responsabilité d'un système d'information comptable inadapté dont la remise à niveau, sur laquelle l'ANRU a commencé d'agir, a permis d'améliorer les délais.

L'application informatique « Agora » de gestion de suivi des projets ANRU a représenté au total un coût très élevé, de l'ordre de 8 millions d'euros, malgré un modèle de données finalement assez peu complexe. Elle a surtout été pénalisée par une conception initiale et une première mise en œuvre effectuées en dehors de tous les standards en termes de gestion de projet. Par ailleurs, la montée en puissance des paiements ne s'est pas accompagnée d'une mise à niveau suffisamment rapide des effectifs de la direction financière de l'ANRU qui n'a eu lieu qu'en 2008. L'agence a sûrement perdu beaucoup d'énergie et de temps à rechercher les responsabilités du prestataire initial, malgré des chances très limitées d'obtenir raison et réparation, au lieu de les consacrer à l'amélioration du système.

J'ai constaté, enfin, une certaine négligence dans le suivi des porteurs de projets, que l'ANRU doit rectifier au plus vite.

L'enquête menée auprès des porteurs de projets leur demandait de « noter » leur préfecture et l'ANRU. Les résultats font apparaître une meilleure moyenne pour les préfectures mais aussi de très forts mécontentements de la part de certaines collectivités, dont le plus surprenant est que l'ANRU n'en avait pas conscience ou ne les avait pas identifiés. Parmi les porteurs de projets de cette nature figurent par exemple les villes de Montereau-Fault-Yonne, Lyon, Woippy ou Marseille. De fait, l'enquête a mis en évidence un suivi peu convaincant des réclamations par l'agence et une trop grande instabilité des correspondants chargés de suivre les dossiers.

Au total, cette enquête a eu le double mérite de réfuter totalement la thèse du « complot » selon laquelle les projets seraient retardés volontairement par manque de crédits et de mettre l'ANRU en face de ses responsabilités vis-à-vis des

porteurs de projet, en l'incitant à mieux répondre à leurs attentes dans la phase de réalisation des projets.

En conclusion, nous disposons aujourd'hui, à quelques ajustements près, d'outils efficaces avec l'ANRU et l'ACSE. Il ne s'agit plus que de prendre les bonnes décisions politiques pour enfin concentrer les moyens en direction des villes les plus en difficulté, afin d'assurer le succès du PNRU, ce qui suppose que l'accompagnement social, éducatif, économique se poursuive et se renforce après la sortie des projets ANRU.

M. Jean Arthuis, président. – Le bilan est donc globalement positif. En demi-teinte cependant : les moyens sont là mais le pilotage est déficient.

M. Jean-Paul Alduy. – Je m'exprime en tant que premier président de l'ANRU et président de l'EPARECA, que j'avais essayé de fusionner. Les difficultés actuelles sont liées à ce qui existait précédemment. On a changé d'échelle avec la création de l'ANRU. Il a fallu opérer une véritable révolution culturelle, faire comprendre aux administrations la nouvelle place des élus, s'en prendre au dogme en prônant la démolition de logements alors qu'existaient des besoins de logements sociaux, s'attaquer aux « stigmates de la barre et de la tour », comme le jour, où, à Boulogne-sur-mer, on a démoli 800 logements sur 1000 ! Alors seulement on a pu s'attaquer à la diversification sociale. Il a fallu également un choc au ministère des finances qui avait l'habitude de contrôler tout à l'euro près et nous avons mis deux années à faire participer les régions au financement des conventions. Je suis d'accord avec le rapporteur spécial, il n'y a jamais eu de problème financier. On n'arrivait pas à dépenser ! Ca nous angoissait ! Puis d'autres difficultés techniques sont apparues : un système comptable compliqué et des résistances humaines à des nouvelles règles très transparentes ainsi qu'un manque crucial de chefs de projets. La principale explication des retards, en effet, tient aux difficultés du relogement. Le conseil d'administration de l'ANRU a même établi le principe du reste à payer égal pour les personnes relogées...

M. Philippe Dallier. - ...à surface équivalente !

M. Jean-Paul Alduy. – Il a aussi mis en place un système d'avance très novateur. L'ANRU a donc représenté une véritable rupture. Sur le CES, si un établissement public d'Etat a envie de se doter d'une instance extérieure d'évaluation, payée par son budget, c'est normal, et ce n'est pas aux parlementaires d'aller contrôler ces dépenses. C'est comme supprimer à la SNCF un budget d'études !

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. - La coordination des évaluations dans le domaine de la politique de la ville, autour de l'observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), est une orientation défendue à la fois par la RGPP et par le ministre en charge de cette politique. Elle est indispensable et il existe de fait un nombre très important d'organismes consultatifs et d'étude qui produisent beaucoup de rapports en ce domaine. En outre, le comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU...

M. Jean-Paul Alduy. – ... créé par la loi...

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – ...par décret, est une instance d'évaluation de la mise en œuvre du PNRU, pas le juge de la globalité de la politique de la ville.

M. Jean-Paul Alduy. – C'est vrai. C'est parti dans tous les sens. Mais le Parlement a-t-il le droit de regarder ce qui se passe à l'intérieur de l'ANRU ? Les établissements publics de l'Etat sont indépendants et autonomes.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Il est normal qu'un rapporteur spécial se préoccupe de l'emploi des crédits publics dépensés par un opérateur de l'Etat. C'est l'essence même du contrôle budgétaire !

M. Jean-Paul Alduy. – La vraie question, c'est que l'ANRU est à mi-chemin.

Mme Fabienne Keller. – Je remercie Philippe Dallier de suivre ce dossier avec constance et Jean-Paul Alduy d'avoir contribué au démarrage de l'ANRU. L'important dans les quartiers, c'est la vitesse de réalisation qui donne à voir des résultats concrets. La cohérence de la politique de la ville doit être défendue car les quartiers « plongeront » si nous ne maintenons pas notre vigilance. J'ai une appréciation négative de l'action de l'EPARECA qui ne fonctionne pas de manière satisfaisante alors que la présence du commerce est indispensable à la rénovation des quartiers. Mais il s'agit d'opérations très complexes, comme peuvent l'être également d'autres procédures, telles que la résorption de l'habitat insalubre (RHI). Je souhaite que la commission des finances agisse pour défendre et relancer la politique de la ville.

M. Jean-Pierre Fourcade. – Comment se règle la difficulté, pour les porteurs de projets, lorsque l'un des cofinanceurs n'apporte pas à temps sa contribution ? Certaines situations sont parfois assez surprenantes, comme celle qui a abouti au blocage d'un projet de remise aux normes d'un bâtiment, parce que l'office HLM avait organisé un référendum auprès des habitants sur son opportunité, tout en précisant très explicitement que ces travaux entraîneraient une hausse des loyers !

Mme Marie-France Beaufls. – Il reste encore un énorme travail à réaliser sur le terrain. Beaucoup de projets ANRU n'en sont qu'à la moitié de leur réalisation et il faut aussi se préoccuper des conditions de sortie des quartiers dont les projets se terminent. Je suis assez réservée sur les effets bénéfiques de la démolition sur la mixité sociale. Les délais d'élaboration des conventions ont été effectivement plus longs qu'initialement prévu. Enfin, la rénovation urbaine n'est qu'une partie de la politique de la ville qui suppose aussi la mobilisation des crédits de droit commun et je m'inquiète des évolutions en cours, notamment dans le domaine de l'éducation.

M. Jean Arthuis, président. – Que devient la « bosse » de l'ANRU ?

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Au moment où le porteur de projet signe la convention, la maquette des financements est connue dans ses

détails, y compris les contributions de chacun des co-financeurs. S'il y a un décalage dans la réalisation, se posera la question de l'augmentation des coûts, mais c'est un autre problème. Je n'ai personnellement jamais tenté la procédure du référendum auprès des habitants et l'exemple donné par Jean-Pierre Fourcade doit être unique ! C'est déjà difficile de rencontrer et de convaincre tous les habitants concernés par un projet ANRU. En matière de rénovation urbaine, il faut effectivement faire le plus vite possible, mais certains porteurs de projets nous l'ont écrit, ils sont parfois allés trop vite dans la mise au point des conventions. Les délais de préparation, même s'ils durent plusieurs années, ne sont pas toujours du temps perdu. Pour le contrôle sur le terrain des effets des conventions, notamment en termes de mixité sociale, les revues de projet menées par l'ANRU apporteront des indications intéressantes. La « bosse » de l'ANRU s'est d'abord décalée dans le temps, puis s'est écrasée. Elle n'a pas disparu pour autant car le financement du programme national de rénovation urbaine nécessitera un apport annuel de 1,2 milliard d'euros de crédits de paiement à compter de 2011 et ce pendant quatre ou cinq ans.

La commission donne acte à M Philippe Dallier, rapporteur spécial, de sa communication et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Secrétariat général du comité interministériel des villes (ex DIV)

M. Hervé Masurel, Secrétaire général

M. Guillaume de Chanlaire, sous-directeur interministérialité et opérateurs

Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)

M. Pierre Sallenave, directeur général

Mme Catherine Lacaze, directrice financière

Mme Maryse Leduc, secrétaire générale, responsable du projet Agora

EPARECA

M. Bernard Gérard, président

M. François Mius, directeur général

Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE)

Mme Jeannette Bougrab, présidente

M. Rémi Frenzt, directeur général

Caisse des dépôts et consignations

M. Philippe Braidy, membre du comité de direction et directeur du développement territorial et du réseau

M. Olivier Ritz, adjoint au secrétaire général et conseiller juridique et fiscal du directeur général

M. Hammou Allali, directeur du Département Investissement immobilier et Logement

M. Patrick Michel, responsable du département politique de la ville et développement urbain

M. Philippe Pradier, département politique de la ville et développement urbain

Mission d'inspection du logement social

M. Denis Vilain, chef de la mission

Goussainville (Val d'Oise)

M. Alain Louis, maire

Mme Aimée Dubos, sous-préfet Argenteuil

M. Roger Lavoué, directeur adjoint en charge de l'aménagement, du logement et du dialogue social Direction départementale de l'équipement et de l'agriculture (DDEA)

M. André Couble, chef du service de l'Habitat et du Logement

Epernay (Marne)

M. Franck Leroy, maire

Mmes Michèle Fuselier directrice du renouvellement urbain et Adeline Boulet

Mme Josette Péchart , directeur général du Toit champenois

M. Gilles Giuliani, sous-préfet

ANNEXES

Courrier de Mme Fadela Amara, secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville au Premier ministre



MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE LA SOLIDARITÉ
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

La Secrétaire d'Etat
chargée de la Politique de la Ville

Paris, le 30 AVR. 2010

Monsieur le Premier ministre,

Je vous avais, le 20 janvier dernier, soumis une proposition de calendrier pour engager la réforme de la géographie prioritaire de la politique de la ville et renégocier avant la fin de cette année les contrats urbains de cohésion sociale.

Un compte à rebours des opérations de mise en œuvre était joint à cet envoi tandis que les avant-projets de décrets d'application ont été quant à eux transmis à vos collaborateurs le 5 février.

Par ailleurs, plus de 20 simulations ont été réalisées par mes services afin de déterminer l'impact de la réforme en termes de déclassement et de classement de quartiers en fonction des critères retenus. Ce très important travail a été examiné lors de 3 réunions tenues à votre cabinet les 8, 23 février et 2 avril dernier.

Il n'a malheureusement pas été possible de parvenir aux décisions indispensables en préalable pour présenter courant avril aux associations d'élus le dispositif d'ensemble. Le délai à présent installé présente deux conséquences.

D'une part le vote d'une loi modifiant le périmètre des zones urbaines sensibles avant le 31 juillet est désormais hors de portée. D'autre part les contrats urbains de cohésion sociale, qui doivent prendre en compte cette nouvelle géographie, ne peuvent plus être renégociés avant la fin de l'année, ce qui oblige à une nouvelle décision de prorogation en 2011.

Il devient urgent de valider cette dernière option qui ne pourra cependant à elle seule suffire à répondre aux interrogations et à calmer les inquiétudes des acteurs et des partenaires de la politique de la Ville.

Monsieur François FILLON
Premier Ministre
Hôtel de Matignon
57, rue de Varenne
75700 PARIS

3 place de Fontenoy-75007 Paris
Standard : 01-44-49-80-00

C'est pourquoi, il importe d'être dans les toutes prochaines semaines en capacité de présenter un dispositif d'ensemble assorti d'un calendrier de mise en œuvre qui pourrait être le suivant :

- Dépôt avant le 1^{er} octobre d'un projet de loi sur la géographie prioritaire ou article inséré dans le Projet de loi de finances – réforme des ZUS - après concertation avec les associations nationales d'élus et avis du Conseil national des villes.
- Engagement début 2011 de la négociation - pour une période d'au moins 6 mois - des nouveaux contrats urbains de cohésion sociale. Le souhait de nombreux élus d'avoir une discussion approfondie avec l'Etat serait ainsi pris en compte.

Ces nouveaux contrats devront se distinguer des précédents sur deux points : posséder un champ géographique plus restreint et mobiliser la majeure partie des crédits sur les quartiers objectivement les plus en difficulté. L'engagement de l'Etat, si la collectivité cocontractante fait de même, portera non seulement sur les crédits « politique de la ville » mais également sur les moyens relevant des budgets des ministères concernés.

Cette intégration effective du « droit commun » donnera un nouvel élan à la politique de la ville. Dans le contexte budgétaire actuel, elle ne peut être que le corollaire d'un resserrement du champ géographique de cette politique. Les discussions d'ores et déjà engagées avec les ministères en charge de l'Education Nationale, de l'Emploi, du Logement et de l'Intérieur montrent que cette approche est possible.

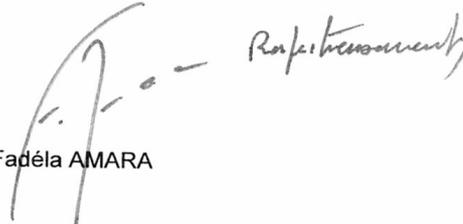
Pour illustrer la volonté du Gouvernement de concrétiser et de mettre à profit l'année supplémentaire de prorogation des contrats urbains de cohésion sociale, je vous suggère qu'il soit proposé aux maires des 100 communes les plus pauvres – par exemple celles éligibles à la dotation de développement urbain - de négocier dès l'automne prochain des avenants portant sur les domaines de l'emploi, de l'éducation et de la sécurité. Ces derniers, applicables en 2011, porteraient sur les moyens de « droit commun » de l'Etat et des communes. Ils préfigureraient ainsi les futurs contrats tout en permettant leur expérimentation.

Depuis l'engagement en mars 2009 de la concertation sur la géographie prioritaire de la politique de la ville et la contractualisation, le Gouvernement n'a pris aucune initiative sur ces sujets pourtant essentiels pour les banlieues.

Les décisions proposées ci-dessus s'inscriraient dans la complémentarité des mesures urgentes que le Président de la République vient de prendre dans le domaine de la sécurité. Elles illustreraient une stratégie d'ensemble destinée à s'attaquer, dans le prolongement des actions conduites depuis 2008, aux maux dont sont victimes les habitants des quartiers les plus défavorisés, aujourd'hui particulièrement exposés à la crise économique.

Nous ne gagnerions rien à différer ces annonces. Je suggère pour ce faire de saisir l'opportunité que représente l'installation du Conseil national des villes que vous présidez, dont les membres viennent d'être renouvelés, en veillant à ce que celle-ci ait lieu avant la mi-mai.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier ministre, en l'assurance de mon profond respect.


Fadéla AMARA

Mesures annoncées par le Premier ministre lors de l'installation du Conseil national des Villes



PREMIER MINISTRE

SERVICE DE PRESSE

Installation du Conseil national des Villes Intervention du Premier Ministre Hôtel de Matignon, mardi 25 mai 2010

Des leviers importants mobilisés au service de l'amélioration de la vie de ces quartiers :

- la **politique de rénovation urbaine** qui concerne 4 millions d'habitants a été **accélérée avec le Plan de Relance**. Le plan de rénovation urbaine, c'est 12 milliards d'euros qui génèrent plus de 42 milliards d'euros d'investissements. Avec un apport de 350 millions d'euros, le Plan de Relance a permis des investissements de plus de 3 milliards d'euros dans 235 quartiers. Entre la fin 2009 et le début 2010, c'est une soixantaine de conventions ANRU qui vont entièrement s'achever ;
- la rénovation urbaine ne s'arrête pas à la rénovation des murs : le Premier ministre a demandé à ce que le CNV **examine l'articulation entre volet social et rénovation urbaine pour proposer des pistes d'amélioration aux dispositifs déjà existants** ;
- des politiques publiques pour faire émerger et encourager les talents et les initiatives locales, notamment des jeunes : plus de 28 000 contrats d'autonomie ont été signés, 102 grandes entreprises et fédérations professionnelles se sont engagées en faveur de l'emploi des jeunes des quartiers (plus de 36 000 jeunes en 2008-2009, objectif de 21 000 nouvelles embauches cette année), le nombre de cordées de la réussite passera de 142 à 250 à la rentrée 2010 (une nouvelle Charte des cordées de la réussite sera bientôt signée avec les représentants des universités, des grandes écoles, des entreprises et des associations), le développement des internats d'excellence avec le Grand emprunt offrira à terme 20 000 places d'internat aux jeunes.
- **la participation et l'association des habitants des quartiers est essentielle pour lutter contre le retrait de l'espace public ou la défiance** : le Premier ministre a demandé au Conseil National des Villes de se saisir de ce sujet de et de faire des propositions.

Les défis et les champs de réflexion et d'action pour adapter nos politiques d'intervention :

- **Péréquation et DSU : l'effort de l'Etat en faveur de la péréquation sera maintenu**, même si les concours de l'Etat aux collectivités locales seront gelés en valeur sur la période 2011-2013 pour contribuer au rétablissement des comptes publics. Le dispositif et le niveau de la dotation de solidarité urbaine seront maintenus en 2011 ; il est en effet prématuré de procéder à sa réforme avant d'avoir analysé finement les effets de la suppression de la taxe professionnelle et il sera procédé le cas échéant à des ajustements

Conseil National des Villes
Mardi 25 mai 2010
Hôtel de Matignon

en loi de finances à partir du bilan qui va être examiné dans les prochaines semaines sur la taxe professionnelle.

- **ZFU** : il faut examiner, en lien avec les autorités communautaires, les modalités de sortie des 100 zones franches urbaines qui prennent fin en 2011 pour assurer la meilleure continuité possible dans le développement des territoires ;
- **réforme de la géographie prioritaire de la politique de la ville** : expérimenter et affiner la réforme en tenant compte de la réforme en cours des collectivités territoriales pour préparer un projet de loi en 2011. Dans une cinquantaine de villes ou agglomérations, des avenants au CUCS actuels seront négociés pour avoir des contrats qui comportent des engagements sur les politiques de droit commun- notamment l'emploi, l'éducation et la sécurité-, et se fondent sur un véritable projet territorial. Les ZUS et CUCS seront prolongés en loi de finances pour qu'il n'y ait pas de modification brutale du zonage ;
- **un projet de loi qui réforme le zonage de la politique de la ville, les modalités de contractualisation mais aussi la péréquation et la DSU sera présenté en 2011.**

**Les dépenses d'études du CES de l'ANRU : Courrier du directeur du cabinet
du Premier ministre**

*Le Directeur du Cabinet
du Premier Ministre*
04955

Paris, le 28 AVR 2010

Le Directeur du cabinet du Premier ministre

à

Monsieur Hervé MASUREL
Secrétaire général du Comité interministériel des villes

→ archive
n

Comme le prévoit le projet de décret relatif à l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) qui est en cours d'examen au Conseil d'Etat (cf. Bleu de la RIM du 12 mars diffusé le 26 mars 2010), les travaux du Comité d'évaluation et de suivi (CES) de l'ANRU s'inscriront dans le cadre de l'évaluation de la politique de la ville pilotée par l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS).

Les crédits d'évaluation du CES, qui étaient jusqu'à présent gérés par l'ANRU, doivent donc être transférés au SG-CIV qui assure également la gestion des crédits d'évaluation de l'ONZUS.

Toutefois, afin de ne pas retarder le lancement des travaux du CES en 2010, vous veillerez à ce que le marché d'étude de 120 000 euros soit signé sans délai par l'ANRU. Le reste des crédits d'évaluation – soit 180 000 euros au titre de 2010 – sera ensuite transféré au SG-CIV afin de garantir cette gestion coordonnée de l'ensemble des crédits d'évaluation de la politique de la ville. Vous vous assurerez que les procédures sont reprises et menées dans les meilleurs délais pour finaliser, en lien avec le CES, les derniers lots et contrats d'étude.



Jean-Paul FAUGERE

Copies :

Eric WOERTH, Ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique
Fadela AMARA, Secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville
Pierre SALLENAVE, directeur de l'ANRU

Compte rendu de réunion de coordination sur les études et l'évaluation de la politique de la ville



Réunion CES-ANRU-ONZUS-SG CIV-ACSE

20 octobre 2009

Présents :

William Le Goff et Damien Kacza (CES)

Patrick Sillard, Anthony Briand (ONZUS), Marie Rey et Marie Courouble (SG-CIV)

Emmanuel Dupond (ACSE)

Denise Partouche et Isabelle Sery (ANRU)

Une réunion entre les techniciens du CES de l'ANRU, du département reporting-évaluation de l'ANRU, de l'ONZUS, du département Habitat et Cadre de vie du SG-CIV et du département évaluation de l'ACSE a eu lieu mardi 20 octobre 2009. L'objet de la réunion était une présentation des programmes de travail de chaque institution en vue d'une coordination sous l'égide de l'ONZUS.

Contexte

Le rapport d'audit de Bercy conduit par Pierre Amidey préconise que l'ONZUS coordonne l'évaluation de la politique de la ville et de rénovation urbaine.

Patrick Sillard, en charge de l'ONZUS, a rencontré Pierre Sallenave, directeur général de l'ANRU, pour lui signifier que l'ONZUS allait se positionner sur l'évaluation de la rénovation urbaine, tant quantitative (évaluation économétrique) que qualitative (étude de site).

Enjeu

L'ONZUS et l'ANRU souhaitent un partage des rôles entre les trois institutions sur l'évaluation de la politique de rénovation urbaine.

L'ONZUS réalise l'évaluation quantitative et économétrique de l'impact de la rénovation urbaine à partir des bases de données disponibles (ANRU, INSEE, données fiscales, données notaires...). Le CES se voit confier l'évaluation qualitative de l'impact de la rénovation urbaine, une évaluation de site sur le modèle de ce qu'il réalise depuis sa création. Enfin, l'ANRU réalise le *reporting* et le suivi de ses actions.

Conditions

Une note va être rédigée pour préciser le partage des rôles et sera soumise aux dirigeants des 3 institutions. Une rencontre va être organisée entre MM. Sabeg et Pommellet (CES), Mazurel (SG-CIV) et Mme. Malgom (ONZUS) pour décider de ce partage des rôles.



Intérêt pour l'ONZUS

Patrick Sillard affirme que les permanents de l'ONZUS n'ont ni les compétences ni l'envie de mener des études de site sur la rénovation urbaine. Il compte donc proposer aux dirigeants du SG-CTV et de l'ONZUS de confier cette mission au CES qui mène ce genre d'étude depuis sa création. La condition serait que les programmes de travail, la définition des cahiers de charges et le suivi des études du CES soit réalisée en partenariat avec l'ONZUS.

Intérêt pour le CES

Cette organisation aurait pour mérite de clarifier le rôle du CES et de lui donner une légitimité institutionnelle. De plus, il permettrait de participer à l'évaluation économétrique de l'ONZUS et d'en obtenir les données qu'il pourrait traiter dans son rapport annuel.

Le principal intérêt réside toutefois dans l'obtention d'un budget plus important, car soutenu par le SG-CTV au conseil d'administration de l'ANRU.

Menaces pour le CES et points de vigilance

Le CES pourrait perdre son indépendance et donc sa légitimité avec cette nouvelle organisation. A terme, le risque réel est que le CES soit fondu dans l'ONZUS.

C'est pourquoi il faut s'assurer que le CES garde une totale liberté dans la réalisation de son rapport annuel et une indépendance dans la définition d'une partie de son programme de travail (en particulier pour traiter de sujets mêlant urbain et social).