

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du Plan

- Audition, ouverte à la presse, de M. Yves-Laurent SAPOVAL, délégué interministériel à la ville et au développement social urbain, responsable des programmes Rénovation urbaine et Équité sociale et territoriale et soutien, de la mission Ville et logement

Mercredi 14 mai 2008

Séance de 11 heures

Compte rendu n° 82

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

**Présidence
de M. Didier Migaud,
*Président***



Le Président Didier Migaud : Monsieur Yves-Laurent Sapoval, délégué interministériel à la ville et au développement social urbain, je vous remercie de votre présence. Vous êtes responsable de deux des programmes de la mission *Ville et logement : Rénovation urbaine* d'une part, *Équité sociale et territoriale et soutien* d'autre part.

Les membres de la mission d'information sur la loi organique relative aux lois de finances, la MILOLF, ont estimé que cette audition, outre l'intérêt propre des sujets en cause, permettrait de mettre en avant quelques problématiques exemplaires dans la mise en œuvre de la LOLF : qualité du dialogue de gestion, fléchage des crédits, relations de l'État avec de grands opérateurs tels que l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), ou l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSÉ).

M. Michel Bouvard : Comment pilotez-vous, avec l'ANRU, l'ensemble du programme dont vous avez la charge, s'agissant tant des crédits propres de l'État, même s'ils ne sont pas importants, que des crédits gérés par les opérateurs ? Comment, sur le terrain, les responsables des budgets opérationnels de programme – BOP – et les préfets peuvent-ils piloter les opérations de l'ANRU ? Si l'ANRU s'est révélée un outil très efficace, les moyens consacrés au niveau régional ne sont pas lisibles. Pouvez-vous influencer ses choix ? Quelle est la marge de manœuvre locale des opérateurs et des responsables des BOP ?

M. Yves-Laurent Sapoval : Permettez-moi tout d'abord de rappeler trois fondamentaux de la politique de la ville. Il existe des quartiers en difficulté, que la politique de la ville vise à mieux intégrer dans les villes. Aucun acteur public ne peut y parvenir en agissant seul. Enfin, ces quartiers, qui font partie des dynamiques de ville ou d'agglomération, ne peuvent être envisagés indépendamment du développement urbain.

Au service de la ville sont menées une politique interministérielle, au niveau de l'État, et une politique partenariale, avec les collectivités locales, dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale – CUCS –, les anciens contrats de ville, conclus pour une durée déterminée et dont l'objet est de fédérer les actions de l'ensemble des partenaires du contrat. Enfin, la politique de la ville dispose de moyens fiscaux et budgétaires, également répartis entre les investissements, le développement social et le développement économique.

Ce programme se caractérise par la présence importante de puissants opérateurs.

L'ANRU mutualise des moyens au service d'un programme. Réunissant l'État et différents partenaires, dont les HLM, l'UESL – Union d'économie sociale pour le logement –, la Caisse des dépôts et consignations, elle fonctionne dans une logique partenariale. L'État n'est pas majoritaire au conseil d'administration.

L'ACSÉ, en revanche, ne mutualise pas de moyens externes. Sous la co-tutelle du ministère chargé de l'intégration et du ministère chargé de la politique de la ville, elle tire principalement ses moyens des programmes 104 et 147.

J'insiste tout particulièrement sur le fait que l'interministérialité est consubstantielle à la politique de la ville.

J'en viens à votre question. La maquette budgétaire, telle qu'elle est aujourd'hui conçue, laisse peu de moyens aux responsables de BOP au niveau régional. Les moyens sont délégués en grande partie à l'ANRU qui ne travaille pas au niveau régional, et à l'ACSÉ dont les échelons régionaux ne s'occupent pas encore de la politique de la ville.

M. Michel Bouvard : Nous sommes d'accord sur le constat.

M. Yves-Laurent Sapoval : Cette situation a été relevée par la RGPP – Revue générale des politiques publiques – qui a abouti à un certain nombre de décisions.

Il faut convenir que l'ACSÉ s'est mise en place récemment et rapidement. Décidée en mars 2006, sa création a été effective en 2007, année de transition. Nous sommes dans la première année d'application plus globale de la mécanique ACSÉ.

En dehors de notre intermédiaire, la politique de la ville n'est pas mise en œuvre dans les régions, où s'exercent toutefois des aspects fondamentaux de cette politique, comme la déclinaison, encore insuffisante, de l'interministérialité, l'engagement de crédits essentiellement destinés à la formation et à l'animation des professionnels, l'impulsion des dispositifs d'évaluation de la politique de la ville.

Un certain nombre de crédits ont été fléchés en 2007, parce qu'il était trop tôt pour les transférer à l'opérateur.

S'agissant du pilotage central de l'ANRU et de l'ACSÉ, nous entretenons aujourd'hui avec elles une relation beaucoup plus nationale/départementale que nationale/régionale/départementale. Cependant les préfets sont très associés localement et ils sont les délégués de ces deux agences, qui sont normalement à leur service.

Concernant le pilotage de l'ANRU, le règlement général des aides a été validé par le ministre du budget. Nous sommes présents à la RTP – réunion technique paritaire –, dans les comités d'engagement et au conseil d'administration.

Quant à l'ACSÉ, nous nous réunissons régulièrement avec elle, et nous sommes également présents au conseil d'administration.

M. François Goulard : Quelles sont les projections, pour les prochaines années, des crédits de la ville, sachant que de nombreux projets sont en gestation ?

Nous avons par ailleurs le sentiment que la politique de la ville est très centralisée et que les instances départementales n'ont que peu de marge de manœuvre. Est-ce voulu ? Que pensez-vous de ce mode de fonctionnement ?

Enfin, ne vous semble-t-il pas que le volet économique, pourtant important en matière budgétaire, est relégué au second plan ?

M. Alain Rodet : C'est vrai, la centralisation ne cesse de se renforcer, au grand dam des acteurs de terrain, aussi bien sur le plan de la procédure que des arbitrages.

L'État n'est peut-être pas majoritaire au conseil d'administration de l'ANRU, mais nul n'ignore que les décisions sont prises non par les partenaires, mais par le directeur général, par conséquent par l'État.

L'on a beau vanter la simplification, le pilotage, la coordination, la politique interministérielle, il reste que les délais s'allongent, à tel point que l'on regretterait presque le bon temps des préfets et des directions générales de l'équipement – DRE – !

Est-il aujourd'hui envisageable de limiter cette centralisation épuisante ?

M. Alain Cacheux : Si les décisions sont centralisées, il n'en va pas de même des financements ! Les contributions des collectivités locales ne cessent d'augmenter, en raison notamment de la complexité des programmes et de l'accumulation des retards qui conduisent à des dérives de prix parfois très importantes, quelles que soient les opérations concernées.

L'engagement de l'ANRU étant fixe, il revient aux collectivités locales de procéder aux réajustements financiers. N'y aurait-il pas moyen d'agir autrement ?

M. Dominique Baert : Faut-il aujourd'hui maintenir ou supprimer l'ACSÉ ? En effet, les procédures ont non seulement centralisé les décisions, mais aussi allongé les délais, ce qui pose des problèmes de financement. Le calendrier imposé par l'ACSÉ joint au déblocage souvent tardif des décisions de financement ne permettent pas de bien fonctionner.

Par ailleurs, avez-vous les moyens humains de vos ambitions ? Ainsi, que peut faire la Délégation interministérielle à la ville si le dispositif des adultes-relais promis aux préfets au début de l'année dernière n'est pas déployé ? Dans le Nord, sur les deux cents adultes-relais promis, nous n'en avons reçu que vingt. Quel avenir pour ce dispositif ? La problématique est la même pour les contrats aidés.

Enfin, est-il prévu de revoir le périmètre des zones urbaines sensibles, qui commence à dater, et le cas échéant, sur quels critères ? Quant aux zones franches urbaines, plus personne n'en parle, alors que le gouvernement précédent envisageait de réviser leur périmètre. Qu'en déduire ?

M. René Couanau : J'insiste à mon tour sur l'absence d'actualisation des financements dans le temps, qui pose de graves problèmes. Les financements sont votés, puis les coûts dépassent les prévisions, et rien n'est prévu pour réajuster.

Cela étant, ne soyons pas trop sévères envers la politique de la ville. L'ANRU et les CUCS, que j'ai expérimentés, sont de bons outils. Malheureusement, comme d'habitude, un bon système peut devenir mauvais si l'administration qui l'applique tente de tirer profit de la mutualisation des moyens. Ce n'est pas la centralisation qui pose problème, mais l'administration déconcentrée de l'État, source de retards et de complexité. Il semble qu'après avoir mutualisé dans une armoire, on démutualise dans les tiroirs...

Le Président Didier Migaud : Pourriez-vous également faire le point sur la consommation des crédits en 2007, nous indiquer le pourcentage des crédits éventuellement annulés et nous donner quelques informations sur le début de cette année ?

M. Yves-Laurent Sapoval : Il est vrai que de nombreux dispositifs complexes ont été mis en œuvre de manière assez innovante, l'ANRU en témoigne. Cela étant, je puis vous assurer, pour l'avoir moi-même expérimenté, que les opérations de démolition et de reconstruction qui ont eu lieu en Seine-Saint-Denis à l'époque où la LOLF n'existait pas ont été d'une complexité sans commune mesure avec ce que vous décrivez.

C'est vrai, les délais de paiement posent un réel problème, mais jamais les moyens n'ont été autant mobilisés au service des élus.

L'organisation partenariale de l'ANRU a induit un certain pilotage national, ce qui était souhaité par les partenaires du fait de l'importance des projets. Cette gestion offre d'ailleurs des capacités d'action sans précédent. Cela étant, des améliorations sont possibles pour conférer localement plus de souplesse. Si certains ont perçu cette centralisation comme un handicap, d'autres y ont vu la possibilité d'améliorer le niveau d'exigence des projets et de discuter directement avec l'ANRU puisque les collectivités territoriales sont aussi partenaires.

L'ACSÉ permet aux préfets une fongibilité locale complète : les objectifs sont fixés, mais ils peuvent largement utiliser les crédits comme ils le souhaitent. Si les préfetures de région s'impliquent moins dans la répartition des crédits qu'avant la création de l'ACSÉ, l'usage des moyens est plus souple et plus rapide. C'est pourquoi vos remarques m'étonnent, mais nous vérifierons au cas par cas. En tout cas, l'ACSÉ n'a pas pour objet d'introduire plus de complexité et, si 2007 fut une année particulière, les délais de paiement ont été très courts en 2008 : Aujourd'hui, une partie importante des crédits de l'ACSÉ sont déjà engagés, bien plus tôt que ce ne fut jamais le cas dans la politique de la ville.

Par ailleurs, il est évident que le programme de rénovation urbaine se décale du fait de sa complexité. Il est vrai aussi qu'un certain nombre de collectivités territoriales ont annoncé des projets comme opérationnels alors qu'ils ne l'étaient pas.

Pour ce qui est des surcoûts, l'ANRU fonctionne à enveloppes fermées et constantes, ce qui est probablement une faiblesse. Les partenaires ont évoqué ce problème au conseil d'administration, mais il n'est pas résolu à ce jour.

La question relative aux adultes-relais m'étonne également car 700 postes ont été créés l'année dernière et nous en sommes à 4200 postes en début d'année. En principe, ce dispositif ne cesse de monter en puissance, même si la progression peut être plus lente que prévu. En tout cas, il me semble étonnant que l'on puisse passer de 200 créations de postes en prévision à 20.

Sur le « périmétrage », la révision de la géographie prioritaire de la politique de la ville est prévue pour 2009. La méthode, en cours d'évaluation, sera diffusée à la fin du deuxième ou au troisième trimestre 2008, l'idée étant de s'appuyer sur l'étude menée par l'INSEE dans le cadre du recensement.

Les quartiers des CUCS ont tous été « périmétrés ». Nous sommes en train de constituer une base d'adresses et ces données serviront à la future géographie prioritaire, sachant que, selon les vœux du Président de la République, les priorités seront plutôt resserrées.

Nous avons par ailleurs étendu 30 zones franches urbaines, et nous en avons créé 15 en 2006. Le dispositif reste stable.

S'agissant de la montée en puissance des crédits, la première conférence budgétaire a eu lieu la semaine dernière, et nous y avons présenté nos maquettes, qui seront discutées. Il est difficile à ce stade de connaître les orientations. Nous souhaitons poursuivre le développement des équipes de réussite éducative et du dispositif des adultes-relais, sachant qu'en la matière les zones franches urbaines ne dépendent pas de nos programmations budgétaires.

J'en viens à l'ACSÉ, qui est une agence à la fois jeune et vieille. Elle est née du FASILD – Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations – dont elle a conservé les agents, ce qui nécessite une adaptation, encore en cours. La RGPP a formulé des préconisations à ce sujet. A titre personnel, il me semble que l'ACSÉ n'a pas été au bout de ses capacités, en termes de *reporting*, de précision, de fongibilité, de disponibilité des crédits etc. Une partie des objectifs a été atteinte, notamment la mise à disposition plus tôt des crédits. La mécanique de paiement ACSÉ est assez performante, même si elle n'a pas fait ses preuves en 2007, puisqu'il a fallu ressaisir l'ensemble des dossiers et adapter le système informatique.

M. René Couanau : Ce vieillissement précoce des institutions françaises est tout de même inquiétant : l'ACSÉ est toute récente !

M. Yves-Laurent Sapoval : La création de l'ACSÉ est récente, mais elle s'est faite à partir du FASILD, avec des agents du FASILD et un nombre limité d'agents venus de la DIV – Délégation interministérielle à la ville –. Cette structure a besoin de s'adapter, et nous devons lui fixer des objectifs ambitieux. Nous avons préparé à cet effet un contrat d'objectifs et de moyens – COM –, mais la RGPP en a gelé la rédaction. La réforme viendra d'elle-même.

M. Michel Bouvard : Quelle serait la bonne formule ?

M. Yves-Laurent Sapoval : L'ACSÉ devrait être centrée sur les missions politiques de la ville, comme l'a préconisé la RGPP, et les opérateurs devraient se placer au service des acteurs locaux alors qu'ils ont eu tendance à prendre localement le pas sur les préfets. Je souhaiterais inverser cette tendance pour que les préfets considèrent l'ANRU et l'ACSÉ comme des outils à leur disposition.

Nous n'avons aucune volonté de centralisation. La politique de la ville a toujours été déconcentrée. Elle fut la première à mettre des crédits fongibles à la disposition des préfets, qui restent les acteurs principaux de cette politique, même si la création des opérateurs a pu inverser les rôles.

M. Michel Bouvard : Comment « inverser la tendance » ?

M. Yves-Laurent Sapoval : D'ici la fin de l'année, nous aurons rédigé un contrat d'objectifs et de moyens de l'ACSÉ conforme à la nouvelle problématique de la RGPP, et nous aurons précisé la convention signée avec l'ANRU pour la transformer en un véritable COM.

M. Michel Bouvard : Vous pourrez donc nous présenter des documents au moment de la discussion de la loi de finances ?

M. Yves-Laurent Sapoval : Sans doute...

Pour ce qui est de la consommation des crédits, je vous enverrai des documents, mais je peux d'ores et déjà vous indiquer que sur le programme 202 – logement – la Direction du budget a récupéré 228 millions de moyens de paiement sur un total d'environ 383 millions. Cette opération correspond à une adaptation aux besoins de trésorerie de l'ANRU, qui ne sont pas aussi importants.

Quant au programme 147, sur un total d'environ 751 millions, 46 millions d'autorisations d'engagement et 28 millions de moyens de paiement ont été supprimés, ce qui nous a obligés à resserrer un certain nombre d'opérations.

Une fois ces crédits retirés, nous avons dépensé 97 % de ce qui nous avait été officiellement délégué.

M. Dominique Baert : Les conventions ANRU entendent permettre aux habitants au chômage d'accéder à des emplois dans les entreprises qui interviennent sur les chantiers de ces quartiers. Malheureusement, seuls peuvent postuler les habitants de ces quartiers ANRU, sans élargissement à ceux des quartiers CUCS. Au final, l'offre ne rencontre pas forcément la demande.

Par ailleurs, les préfets délégués à l'égalité des chances vont-ils subsister encore longtemps ?

M. Yves-Laurent Sapoval : Cinq préfets délégués à l'égalité des chances sont aujourd'hui nommés, le poste de Lyon étant encore vacant. Je ne sais que répondre à votre question, car j'ai tout entendu en la matière.

M. Michel Bouvard : En tant que responsable de programme, que souhaiteriez-vous ?

M. Yves-Laurent Sapoval : Il serait souhaitable de maintenir ces préfets, qui apportent un plus là où ils ont été nommés, notamment au regard du pilotage local.

J'aimerais, par ailleurs, dire quelques mots de l'interministérialité, sujet délicat pour la mise en œuvre de la politique de la ville dans le cadre de la LOLF, pour de multiples raisons, notamment la gestion des personnels au niveau central : nous avons beaucoup de mal à obtenir des mises à disposition de la part des administrations, sans doute à cause des PAE – programmes d'aménagement d'ensemble –.

Nous disposons d'un document de politique transversale, qui est un outil très important, assez compliqué à réaliser. Du fait du nombre limité des indicateurs qui doivent figurer dans les programmes des autres ministères, nous devons souvent discuter âprement et nous n'obtenons pas toujours gain de cause.

M. Michel Bouvard : Qui arbitre ?

M. Yves-Laurent Sapoval : Nous sommes chefs de file, et pour le moment nous ne portons pas ces questions à l'arbitrage. Simplement, tout ne se réalise pas forcément comme nous le souhaiterions, souvent par manque de moyens. Ainsi, nombre d'indicateurs ne peuvent pas être territorialisés, contrairement à ce que nous préconisons.

M. Michel Bouvard : Est-ce dû à l'absence d'objectifs partagés ?

M. Yves-Laurent Sapoval : Rarement, d'autant que l'interministérialité connaît en ce moment un vrai regain, grâce aux orientations fixées par le Président de la République.

M. Michel Bouvard : De nombreux indicateurs ne sont pourtant pas renseignés.

M. Yves-Laurent Sapoval : C'est vrai. Pour beaucoup, nous sommes tributaires des renseignements des autres. Nous souhaiterions également ajouter d'autres indicateurs, mais qui ne sont pas « territorialisables » en l'état.

M. Michel Bouvard : Comment progressez-vous pour ceux qui ne sont pas renseignés ?

M. Yves-Laurent Sapoval : Nous assurons un travail assez suivi avec les administrations qui, elles-mêmes, font souvent partie du comité d'orientation de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles.

M. Michel Bouvard : Par exemple, sur le taux d'insertion dans l'emploi durable, qui est une donnée importante, le tableau ne présente que des prévisions.

M. Yves-Laurent Sapoval : Certes, mais nous avons beaucoup progressé sur les questions de l'emploi, grâce à une convention passée avec la Direction générale à l'emploi et à la formation professionnelle et avec l'ANPE.

Le **Président Didier Migaud** : Nous vous remercions.

