

Cour des comptes



L'AGENCE NATIONALE POUR LA RÉNOVATION URBAINE (ANRU)

Enquête demandée par la commission des
finances du Sénat

Juin 2014

SOMMAIRE

AVERTISSEMENT	5
RESUME	7
RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	11
INTRODUCTION	13
CHAPITRE I - UNE DIVERSIFICATION DES MISSIONS EN QUESTION, DES RESULTATS SUR LE CŒUR DE METIER 17	
I - Une vocation de l'agence à préserver	17
A - L'ANRU, outil de mise en œuvre du PNRU (2003).....	17
B - Le programme « collèges dégradés » (2008).....	18
C - Le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) (2009)	19
D - L'ANRU comme opérateur des investissements d'avenir (2009)	20
E - Un élargissement de ces missions avec le PIA 2 (2014).....	24
F - Coopération internationale et prises de participations (2014) : des interrogations en suspens.....	25
G - Une raison d'être à sauvegarder	28
II - Une gouvernance à consolider	30
A - Des instances de gouvernance partenariales à faire évoluer	30
B - Une imbrication des rôles peu lisible entre la tutelle et l'ANRU.....	32
C - Une tutelle à affermir, en association avec le ministère du logement .	34
III - Une couverture satisfaisante des quartiers prioritaires facilitée par un encadrement national fort et des souplesses locales	37
A - Des cibles et des critères précis dont l'agence est le garant	38
B - Des souplesses locales	42
C - Un large conventionnement des quartiers prioritaires et supplémentaires	45
CHAPITRE II - UN FONCTIONNEMENT INTERNE MIEUX MAITRISE, UN SYSTEME D'INFORMATION DEFAILLANT	55
I - Une structure installée dans la durée	55
A - Des ressources humaines dynamiques	55
B - Des locaux à optimiser.....	62
C - Une communication reprenant de l'ampleur avec le NPNRU	63

II - Des mesures d'économies encore incomplètes sur le fonctionnement.....	65
A - Des économies sur le fonctionnement interne, mais pas sur les prestations liées aux interventions	65
B - Des procédures de commande publique mieux maîtrisées.....	67
C - Des prestations intellectuelles à mieux circonscrire	68
III - Des procédures d'aide complexes et un système d'information à refondre.....	72
A - Un encadrement des aides inutilement complexe	72
B - Un système d'information insuffisant, à revoir dans ses dimensions organisationnelles et informatiques	74
C - Des mécanismes de contrôle renforcés	77
CHAPITRE III - UNE ASSISE FINANCIERE TOUJOURS PRECAIRE	81
I - Des ressources moins diversifiées et plus fragiles qu'à la création de l'agence.....	81
A - Une dépendance forte du PNRU et du PNRQAD aux ressources d'Action Logement	83
B - Un financement spécifique pour les investissements d'avenir.....	87
C - Un financement du fonctionnement de l'agence à clarifier	88
II - Des programmes presque entièrement affectés, loin d'être achevés en engagements comme en paiements	92
A - Une capacité d'affectation des programmes quasiment consommée..	92
B - Un PNRU loin d'être achevé, en engagements comme en paiements	94
C - Une exécution satisfaisante du programme « collèges dégradés »	99
D - Un temps de maturation inévitable pour le PNRQAD.....	99
E - Les actions du programme « internats d'excellence et égalité des chances ».....	101
III - Le bouclage financier du PNRU et du NPNRU	103
A - Le bilan général de l'ANRU, reflet de la fragilité du modèle de financement	103
B - Un stock d'avances difficiles à dénouer	105
C - Des soldes d'opérations tardant à intervenir	107
D - La tentation du recyclage des marges de manœuvre	108
E - La soutenabilité financière du PNRU et du NPNRU en question	110
CONCLUSION GENERALE.....	115
GLOSSAIRE.....	117
ANNEXES	119

Avertissement

En application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la Cour des comptes a été saisie, par lettre du président de la commission des finances du Sénat du 21 novembre 2012, d'une demande d'enquête sur l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)¹.

Le champ des investigations de la Cour a été arrêté après un échange avec le rapporteur spécial pour la mission égalité des territoires, logement et ville. Un courrier du Premier président du 30 octobre 2013² a confirmé que l'enquête était destinée à éclairer deux points principaux : la performance de l'ANRU au regard des missions qui lui sont confiées ; les conditions de l'accès aux financements de l'ANRU pour les collectivités territoriales. En revanche, il n'était pas demandé à la Cour de procéder à une évaluation des réalisations du programme national de rénovation urbaine (PNRU).

L'enquête a été notifiée au président du conseil d'administration et au directeur général de l'ANRU, au secrétaire général du comité interministériel des villes (SGCIV), au directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), au directeur général du Trésor, au directeur du budget ainsi qu'au contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

L'instruction a donné lieu à l'envoi de questionnaires à l'ANRU et au SGCIV, exerçant la tutelle de l'ANRU, ainsi qu'à des entretiens et à un recueil d'informations au siège de l'agence. D'autres entretiens ont été menés auprès du SGCIV, de la DHUP, des directions du budget et du Trésor, du contrôle général économique et financier (CGEfi), du préfet de la Seine-Saint-Denis et du président du conseil de surveillance de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL).

¹ Annexe 1.

² Annexe 2.

Un relevé d'observations provisoires a été communiqué aux fins de contradiction le 18 avril 2014 au directeur général et au président du conseil d'administration de l'ANRU, au commissaire général à l'égalité des territoires (CGET, qui a succédé au SGCIIV), au DHUP, au directeur du budget, au directeur général du Trésor, au CBCM et au CGEFi. Des extraits ont également été adressés au commissaire général à l'investissement (CGI), au directeur général de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et au président du conseil de surveillance de l'UESL.

Tous les destinataires ont fait part de leurs observations, à l'exception du directeur général du Trésor.

Des auditions ont été organisées à la Cour des comptes le 28 mai 2014, auxquelles ont participé le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, le secrétaire général du comité interministériel des villes (pas encore nommé au titre du CGET) et le directeur général de l'ANRU.

Le présent rapport, qui constitue la synthèse définitive de l'enquête de la Cour, a été délibéré le 28 mai 2014 par la cinquième chambre, présidée par Mme Froment-Meurice, présidente de chambre, et composée de MM. Duchadeuil, Urgin, Baccou, Sépulchre, Guérout, conseillers maîtres.

Les rapporteurs ont été Mme Bouygard, conseillère maître, jusqu'au 19 mars 2014, et M. Stussi, rapporteur extérieur, depuis février 2014, MM. Davy de Virville et Baccou, conseillers maîtres, étant contre-rapporteurs respectivement jusqu'au 13 mai et à partir du 14 mai 2014.

Le rapport a ensuite été examiné et approuvé le 10 juin 2014 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, Premier président, Mme Froment-Meurice, MM. Durrelman, Levy, Lefas, Briet, Mme Ratte, M. Vachia, M. Paul, rapporteur général du comité, présidents de chambre et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Résumé

L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) a été créée par la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine en vue de mettre en œuvre le programme national de rénovation urbaine (PNRU). Ses missions ont été depuis élargies à plusieurs reprises, notamment en 2009 pour y adjoindre le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) et en 2010 pour lui confier la fonction d'opérateur de deux actions du programme d'investissements d'avenir (PIA), les internats d'excellence et la culture scientifique et technique. Cette fonction d'opérateur a été confirmée et amplifiée par la nouvelle génération du PIA (PIA 2) en loi de finances pour 2014. La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 crée un nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) pour la période 2014-2024, dont l'ANRU est chargée, parallèlement à l'achèvement du PNRU prévu désormais pour la fin de 2015.

Établissement public à caractère industriel et commercial, assimilable à une administration publique au sens du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, l'ANRU est un opérateur de l'État. Cependant, sa gouvernance est partenariale et le principe de parité de la composition du conseil d'administration entre les représentants de l'État, d'une part, et les représentants des collectivités territoriales, de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL), des organismes d'HLM, de la Caisse des dépôts et consignations, de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) ainsi que les personnalités qualifiées, d'autre part, a prévalu depuis la création de l'agence.

Des missions qui se sont diversifiées au-delà du cœur de métier de l'agence

L'ANRU est indissociable de la mise en place du PNRU. La création d'un établissement propre répondait à l'objectif de concentrer les différents financements sur un programme d'ampleur nationale et de simplifier et accélérer les procédures d'aide à l'intention des acteurs locaux. Avec un financement fixé par la loi à un montant de 12,35 Md€, le PNRU reste de loin le plus important programme géré par l'agence, devant les actions du programme d'investissements d'avenir (452 M€

pour le PIA 1 et 585 M€ prévus pour le PIA 2), du PNRQAD (150 M€) et du programme « collèges dégradés » (19 M€). Certaines missions nouvelles de l'agence s'inscrivent en continuité du PNRU : c'est le cas du PNRQAD, dont le mode opératoire et le financement sont proches de ceux du PNRU, des investissements en faveur de la haute performance et de l'innovation environnementale pour le renouvellement urbain (PIA 2), ou encore des collèges dégradés. En revanche, l'implication de l'ANRU dans la réalisation d'internats d'excellence, dans la promotion de la culture scientifique et technique ou dans les projets innovants en faveur de la jeunesse, actions relevant des investissements d'avenir, va bien au-delà de son cœur de métier, de même que les interventions en fonds propres qu'elle est désormais autorisée à effectuer. La mission de l'agence au regard de celles d'autres opérateurs de l'État mériterait ainsi d'être clarifiée.

Une gouvernance partagée entre la fonction d'opérateur de l'État et le partenariat

La nature même de l'ANRU, qui est un opérateur de l'État sous tutelle du ministre chargé de la ville tout en étant un outil au service des acteurs locaux, élus et bailleurs sociaux, a conduit à un pilotage complexe dans lequel le ministère chargé du logement a eu une faible place et dont la dimension stratégique pourrait être améliorée. La mise en chantier d'un nouveau contrat d'objectifs et de performance (COP) devrait permettre de tirer les conséquences de la diversification des missions de l'agence, notamment sur sa gouvernance et sur l'exercice de la tutelle.

Une couverture satisfaisante des quartiers prioritaires facilitée par un fort encadrement national de l'accès aux financements de l'agence

Les projets soutenus par l'ANRU résultent de la convergence entre l'initiative locale et l'encadrement national du programme. Cet encadrement est notamment assuré par un règlement général et par le rôle de garant des principes d'intervention confié au comité d'engagement. Des marges de souplesse existent, permettant des ajustements locaux, comme en témoignent les nombreux avenants faisant suite aux conventions du PNRU. Si ces ajustements ne sont pas *a priori* anormaux, ils peuvent cependant poser question au regard des choix initiaux inscrits dans les conventions. Selon un bilan quantitatif provisoire, le PNRU s'applique à 215 quartiers de priorité 1, dont 95 % font l'objet d'une convention, à 342 quartiers de priorité 2, dont 86 % ont été conventionnés. Mais seulement un quart des 453 quartiers de priorité 3 sont pourvus d'une convention. En outre, 15 % des conventions sont en retard important ou très important

(programmation engagée à moins de 75 %). Il semble, enfin, que l'objectif d'affecter 70 % des ressources du PNRU aux quartiers de priorité 1 ne soit pas atteint, sans que l'on puisse avoir un état des lieux exact faute d'un système d'information adapté.

Une rationalisation des moyens internes bien engagée, mais à poursuivre

Depuis le précédent contrôle de la Cour (2011), l'ANRU a recherché l'optimisation de ses moyens, en particulier les achats et les locaux, ce qui lui a permis de réaliser des économies significatives sur son fonctionnement interne. Cet effort doit désormais porter principalement sur un meilleur ciblage des prestations externalisées à l'intention des acteurs de la rénovation urbaine, dont le volume financier est important. Une réflexion serait aussi à engager sur l'organisation à moyen terme de l'agence, incluant les services déconcentrés de l'État mis à sa disposition, dont les effectifs baissent rapidement.

Des procédures inutilement complexes et un système d'information inadapté

La complexité des règlements coexiste avec de nombreuses possibilités de dérogations, ce qui plaide pour une simplification, que l'ANRU vient d'engager à l'occasion de la mise en place du NPNRU. Il en va de même du système des avances, dont les inconvénients l'emportent sur les avantages et qui dès lors pourraient être supprimés. Le système d'information en place fait apparaître de sérieuses lacunes - un suivi financier disjoint du suivi physique, une insuffisante intégration entre données administratives et données comptables, une fonction d'aide à la décision insatisfaisante. La rédaction d'un cahier des charges en vue du renouvellement des applications informatiques est prévue au second semestre 2014.

Le PNRU est loin d'être achevé, en engagements et en paiements

À la fin de 2013, il restait 3,7 Md€ à payer sur les engagements déjà pris par les décisions attributives de subventions, déduction faite des avances accordées aux maîtres d'ouvrage dont l'agence attend le remboursement. Sur cette somme, les soldes non réclamés par les maîtres d'ouvrage représentaient 659 M€, dont 327 M€ en instance depuis deux ans au moins. En sus, 1,7 Md€ restait à engager sur les conventions conclues dans le cadre de l'enveloppe financière de 12,35 Md€ du PNRU. Cette enveloppe est considérée comme acquise, ce qui conduit à une

pratique contestable de recyclage des « marges de manœuvre » dégagées sur les opérations abandonnées ou se soldant par une moins-value. En tenant compte de la trésorerie disponible, soit un peu plus de 0,4 Md€, les fonds nécessaires pour achever le PNRU se montent donc à 5 Md€.

Le bouclage financier du PNRU et du NPNRU demeure incertain

L'ANRU fait face à une situation financière structurellement tendue. Le financement du PNRU et du NPNRU (comme du PNRQAD) repose aujourd'hui principalement sur la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), à hauteur de 90 % environ. Or la couverture par les fonds de la PEEC, au cours des prochaines années, des besoins combinés du NPNRU (doté de 5 Md€ au total jusqu'à 2024) et de l'achèvement du PNRU demeure problématique. Les tensions sur l'utilisation de ces fonds ne sont que très momentanément réduites par un prêt de 3 Md€ à 25 ans de la Caisse des dépôts et consignations à l'UESL, tête de réseau des collecteurs, qui permet seulement de reporter à plus tard les arbitrages indispensables. Dès lors, la sanctuarisation du montant non engagé au titre du PNRU peut difficilement être considérée comme acquise. Les redéploiements gagés par les économies réalisées sur les conventions en cours ne pourront être que très sélectifs. En outre, les « marges de manœuvre » gagnées sur les conventions en cours pourraient être utilisées pour financer le NPNRU et minorer ainsi les besoins de financement pour ce nouveau programme.

Récapitulatif des recommandations

1. préserver la capacité de l'ANRU à intervenir sur son cœur de métier en limitant l'attribution à l'agence de nouvelles missions qui en seraient trop éloignées ;
2. subordonner toute décision de développer une activité d'interventions en fonds propres à une évaluation préalable approfondie des risques encourus par l'agence et de l'efficacité comparée du recours à d'autres acteurs ;
3. alléger la composition du conseil d'administration et démultiplier son action par des groupes de travail thématiques ;
4. élaborer sans tarder un contrat d'objectifs et de performance entre l'État et l'ANRU, prenant pleinement en compte le contexte nouveau du NPNRU et du PIA 2 et ses conséquences sur le fonctionnement de l'agence ;
5. s'assurer, par un examen approfondi de la couverture des quartiers prioritaires par le PNRU et le NPNRU, du traitement des sites connaissant les dysfonctionnements les plus importants ;
6. mieux cibler, pour en limiter le montant au strict nécessaire, le recours aux prestations intellectuelles externes ;
7. simplifier, dans la perspective du NPNRU, les règles d'intervention de l'ANRU, par l'adoption d'un règlement unique d'intervention et d'une charte de fonctionnement interne ;
8. prévoir dans le futur règlement du NPNRU un temps de gestation des projets comportant une étude systématique préalable au conventionnement ;

9. mettre à plat le système d'information (informatique et procédural) afin, notamment, de resserrer la chaîne d'information entre les acteurs de la gestion des opérations et de répondre aux besoins de traçabilité des interventions ;
10. éviter, sauf exception (crédits indispensables pour achever une opération), de réutiliser pour le PNRU les marges de manœuvre tirées des économies réalisées sur ce programme ;
11. supprimer le système des avances pour les nouvelles conventions NPNRU ;
12. instaurer un dispositif de « dégageement d'office » pour les soldes non réclamés à l'issue d'un certain délai, pour les nouvelles conventions.

Introduction

Établissement public à caractère industriel et commercial, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine a été créée par la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Sa création est étroitement liée à la mise en place par cette même loi du programme national de rénovation urbaine (PNRU), qui vise à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible et, à titre exceptionnel, ceux présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues. Ce programme était initialement prévu pour la période 2004-2008 mais a été prolongé jusqu'en 2015 par la loi n° 2014-173 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014. Il comporte des opérations :

- d'aménagement urbain ;
- de réhabilitation, de résidentialisation, de démolition et de production de logements ;
- de création, de réhabilitation et de démolition d'équipements publics ou collectifs ;
- de réorganisation d'espaces d'activité économique et commerciale, ou tout autre investissement concourant à la rénovation urbaine.

L'ANRU a pour mission de contribuer à la réalisation du PNRU en accordant des concours financiers aux porteurs des projets de rénovation urbaine. Ses conditions d'organisation et de fonctionnement sont définies par le décret n° 2004-123 du 9 février 2004 modifié.

L'ANRU est un opérateur de l'État, selon les critères précisés dans l'annexe au projet de loi de finances pour 2014 consacrée aux opérateurs.

Elle est dotée d'un agent comptable public et est soumise au contrôle budgétaire de l'État. Elle figure à l'arrêté du 1^{er} juillet 2013 fixant la liste des personnes morales de droit public relevant des administrations publiques pour l'application du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Le présent rapport ne s'inscrit que partiellement dans la suite des contrôles précédents de la Cour réalisés en 2011. L'un portait sur la gestion de l'ANRU pour les exercices 2004 à 2009 (création et organisation de l'agence, situation financière et comptable, fonctionnement interne). L'autre traitait des réalisations et de la gestion du PNRU.

Le rapport public thématique de la Cour relatif à la politique de la ville, publié en juillet 2012³, a consacré son chapitre III au PNRU et à son articulation avec le volet social de la politique de la ville. Il soulignait la satisfaction des habitants, mais aussi les retards dans la réalisation des objectifs et les incertitudes sur la poursuite du programme compte tenu de l'absence de financements suffisants. Il jugeait également critiquable le fait que les objectifs sociaux soient encore secondaires et que le PNRU ne s'inscrive pas dans des projets de territoires globaux et cohérents.

Le rapport public annuel 2014 de la Cour traite, lui, des internats d'excellence⁴), action du programme des investissements d'avenir dont l'ANRU est opérateur.

Un travail d'évaluation du PNRU a été conduit par l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) à la demande du ministre chargé de la ville. Ce travail a donné lieu au rapport « Dix ans de programme national de rénovation urbaine : bilan et perspectives », remis en mars 2013. De son côté, le comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU a publié son rapport 2013 sous l'intitulé « Changeons de regard sur les quartiers - Vers de nouvelles exigences pour la rénovation urbaine ».

La Cour a cherché à traiter le champ d'investigation défini par la saisine de la commission des finances sous un angle nouveau par rapport à ses précédents travaux, en examinant particulièrement l'extension des

³ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La politique de la ville, une décennie de réformes*. La Documentation française, juillet 2012, 344 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁴ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*. Tome I, Volume I-1. Des internats d'excellence à ceux de la réussite : la conduite chaotique d'une politique éducative et sociale, p. 177-208. La Documentation française, février 2014, 480 p., disponible sur www.ccomptes.fr

missions de l'établissement, les processus de décision et de gestion et le système d'information. Tout en s'assurant que les préconisations contenues dans ses précédentes communications ont été mises en œuvre, elle formule de nouvelles recommandations destinées à éclairer les choix à un moment où se prépare la mise en place d'un nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) institué par la loi n° 2014-173 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014.

Le premier chapitre du présent rapport est consacré aux missions et à la gouvernance de l'ANRU. C'est dans ce chapitre que sont abordées, en particulier, la diversification des missions de l'agence et les relations avec les tutelles. Le point III examine les conditions d'accès aux financements de l'agence, sous l'angle du processus de décision, des règles et critères de conventionnement des quartiers, de l'effectivité de leur prise en compte et du recours aux avenants.

Le deuxième chapitre traite de l'organisation interne et du fonctionnement de l'agence. Il analyse notamment (au point III), les procédures d'aide et le système d'information qui déterminent, pour une part importante, la performance de l'ANRU.

Le troisième chapitre s'intéresse à la situation financière de l'établissement, fait un point sur l'état d'avancement des programmes et consacre un développement particulier à la soutenabilité financière du PNRU, principal programme dont l'ANRU a la charge.

Chapitre I

Une diversification des missions en question, des résultats sur le cœur de métier

I - Une vocation de l'agence à préserver

A - L'ANRU, outil de mise en œuvre du PNRU (2003)

La loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a confié à l'ANRU la mission de « *contribuer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, à la réalisation du programme national de rénovation urbaine* » (art. 10) « *dans les quartiers classés en zone urbaine sensible et, à titre exceptionnel, (...) ceux présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues* » (art. 6), « *en accordant des concours financiers aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale compétents et aux organismes publics ou privés qui y conduisent des opérations concourant à la rénovation urbaine* » (art. 10).

Un des effets attendus de la création d'un établissement public industriel et commercial spécifiquement dédié à la mise en œuvre du PNRU était, comme le rappelle le contrat d'objectifs et de performance couvrant la période 2010-2012, de « *simplifier et d'accélérer les procédures de financement des projets* ». La durée du PNRU correspondait initialement à celle du plan de cohésion sociale, soit 2004-2008, ce qui sous-entendait une durée de vie de l'ANRU calquée sur cette période, sous réserve de la réalisation définitive des opérations. La durée

initiale a été prolongée à trois reprises : jusqu'en 2011 par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005, puis jusqu'en 2013 par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 et enfin jusqu'en 2015 par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine n° 2014-173 du 21 février 2014, qui prévoit en outre la mise en œuvre d'un nouveau programme de renouvellement urbain pour un montant de 5 Md€.

Alors que le PNRU a ainsi vu son terme reporté à trois reprises, de nouvelles missions ont été successivement affectées à l'ANRU dont il est difficile de percevoir, pour certaines d'entre elles, la cohérence avec son cœur de métier.

B - Le programme « collèges dégradés » (2008)

1 - Un programme ciblé sur les quartiers de la politique de la ville

Ce programme vise à mettre en œuvre la décision du Président de la République, annoncée le 8 février 2008, de fermer les collèges qui cumulent à la fois les plus grandes difficultés pour faire réussir leurs élèves et un bâti dégradé caractérisé par l'inconfort, voire l'insécurité. Les territoires concernés correspondent aux 215 quartiers prioritaires du plan « Espoir Banlieues » et aux quartiers supplémentaires concernés par le PNRU. Le programme doit permettre de financer 23 opérations de démolition/reconstruction ou de restructuration lourde.

Une modification du règlement général de l'agence a été approuvée par arrêté du 20 septembre 2010 pour prendre en compte les spécificités de ce programme. Une subvention de 19 M€ a été prévue au titre du programme 147 *politique de la ville*. Une convention, signée le 22 septembre 2010 entre l'État et l'ANRU, a fixé les modalités de son versement sous forme d'acomptes prévisionnels.

2 - Un complément au PNRU

L'ANRU est l'opérateur de ce programme de rénovation et participe à la commission de sélection⁵, avec des représentants des ministères de l'éducation nationale et de la ville ainsi que de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé). Elle participe au comité de pilotage, devant lequel elle rend compte de l'état d'avancement tant des délégations de crédits que des opérations.

L'objet de ces opérations – des interventions sur du bâti dégradé – comme leur localisation – des quartiers visés également par des interventions au titre du PNRU – légitiment le choix de l'ANRU pour conduire ce programme.

C - Le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) (2009)

1 - Une requalification globale de 25 quartiers

Créé par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (dite loi MOLLE), le PNRQAD vise à « *engager les actions nécessaires à une requalification globale des quartiers anciens dégradés tout en favorisant la mixité sociale, en recherchant un équilibre entre habitat et activités et en améliorant la performance énergétique des bâtiments* ». Sa mise en œuvre a été confiée à l'ANRU et le décret relatif à l'agence a été modifié en conséquence. Le règlement général définissant les conditions d'intervention de l'ANRU pour le PNRQAD a été approuvé par arrêté du 5 août 2010.

Le PNRQAD concerne 25 projets pour un coût estimé de 380 M€, dont 80 M€ en provenance du programme budgétaire 13, 150 M€ en provenance de l'ANAH et 150 M€ en provenance de l'ANRU.

⁵ Un appel à projets a été lancé en 2009.

2 - L'ANRU dans la continuité de sa mission initiale

Les 150 M€ apportés par l'ANRU sont financés par l'UESL sur les fonds de la participation des employeurs à l'effort de construction. L'agence est cosignataire, après approbation par son conseil d'administration, de la convention conclue entre la collectivité porteuse du projet, l'État et l'ANAH. L'instruction des conventions est faite au niveau territorial par les délégués territoriaux de l'agence.

L'ANRU finance notamment la requalification des quartiers anciens par le traitement des immeubles dégradés, la restructuration foncière, les aménagements, les équipements et services de proximité ainsi que le pilotage global du projet. Si les quartiers visés sont différents de ceux du PNRU, la provenance du financement – UESL – et surtout la nature des opérations à conduire – établissement d'un partenariat avec une collectivité territoriale et conduite du projet de rénovation d'un quartier – inscrivent l'ANRU dans la continuité de sa mission initiale. C'est d'ailleurs la même loi du 25 mars 2009 qui a créé le PNRQAD, porté le montant du PNRU à 12,35 Md€ et mentionné pour la première fois le cofinancement de ce dernier par l'UESL.

D - L'ANRU comme opérateur des investissements d'avenir (2009)

1 - Internats d'excellence et culture scientifique et technique, deux actions du programme d'investissement d'avenir (PIA) confiées à l'ANRU

La loi de finances rectificative pour 2010 n° 2010-237 du 9 mars 2010 a créé le programme d'investissements d'avenir (PIA), dénommé à l'origine « grand emprunt ». Elle a prévu que la gestion des fonds de ce programme puisse être confiée à l'Agence nationale de la recherche, à la Caisse des dépôts et consignations ainsi qu'à d'autres établissements publics de l'État ou sociétés contrôlées par lui. Le décret n° 2010-442 du 3 mai 2010 fixe la liste de ces établissements et sociétés,

dont fait partie l'ANRU. L'ANRU s'est vu confier par le Commissariat général à l'investissement (CGI) une des composantes du PIA, le programme « Internats d'excellence et égalité des chances » (programme 324). Ce programme comporte deux actions : l'action « internats d'excellence », dotée de 400 M€ et l'action « développement de la culture scientifique et technique », dotée de 100 M€. La mise en œuvre et les modalités de gouvernance de ce programme sont définies dans la convention État (Commissariat général à l'investissement)-ANRU du 20 octobre 2010, modifiée par deux avenants en date des 30 avril 2012 et 31 décembre 2013.

La convention précitée indique que les internats d'excellence ont pour objet de « *permettre à des collégiens, lycéens et étudiants motivés, ne bénéficiant pas d'un environnement propice aux études, de poursuivre leur scolarité dans des conditions plus favorables* »⁷. L'internat d'excellence peut faire l'objet d'une création *ex nihilo* ou s'appuyer sur un internat existant, soit par extension, soit par labellisation d'une partie de la capacité d'accueil de cet internat. L'objectif fixé est de 20 000 places créées ou labellisées jusqu'à 2020.

L'action relative au développement de la culture scientifique et technique a pour objet « *d'agir sur la désaffection des jeunes pour les études scientifiques, désaffection particulièrement sensible chez les femmes. Il est important de doter tous les citoyens d'une culture scientifique et technique et d'une attitude positive envers la science. Les connaissances scientifiques jouent en effet un rôle important dans la compréhension des enjeux environnementaux, médicaux et économiques auxquels sont confrontées nos sociétés modernes* ». Les projets soutenus doivent permettre :

- d'opérer un changement d'échelle et une structuration des réseaux de la culture scientifique, technique et industrielle (CSTI) dans les territoires ;
- de renouveler les pratiques éducatives dans ces domaines ;

⁶ Dont 48 M€ initialement engagés par le ministère de l'éducation nationale en 2010, soit un solde de 352 M€.

⁷ Pour une analyse du dispositif, voir, le *Rapport public annuel 2014* de la Cour des comptes, Tome I, Volume I-1. Des internats d'excellence à ceux de la réussite : la conduite chaotique d'une politique éducative et sociale, p. 177-208. La Documentation française, février 2014, 480 p., disponible sur www.ccomptes.fr

- de concourir, par l'élargissement de l'accès à la CSTI et l'adaptation des actions aux publics ciblés, à promouvoir l'égalité des chances.

Moins de la moitié des projets ciblent directement les jeunes (pas nécessairement les jeunes des quartiers défavorisés), les autres s'adressant aux enseignants ou au grand public.

Une seule convention avec l'État est établie pour les deux actions prévues au programme afin, « *d'une part d'assurer une meilleure cohérence entre elles par le choix d'un même opérateur et, d'autre part, d'ouvrir la possibilité d'une affectation des fonds aux deux actions tenant compte de leurs avancées propres et des besoins constatés*⁸ ». Compte tenu de leur faible lien, il semblerait que ce soit ce second aspect qui ait prévalu pour mettre les deux actions dans un même programme.

2 - Un rôle d'opérateur pour l'ANRU, non dépourvu d'ambiguïté

Ces deux actions du PIA 1⁹ font l'objet d'un règlement général et financier spécifique et d'un budget annexe. Les fonds sont comptabilisés en comptes de tiers et de trésorerie dans les comptes de l'ANRU.

Les moyens mis en œuvre par l'ANRU, aux termes de la convention avec l'État, doivent permettre la rédaction des éléments réglementaires de la gestion du programme, le pilotage, l'évaluation, la gestion et le suivi des conventions. Plus spécifiquement, pour les internats d'excellence, l'ANRU assure l'animation du réseau régional et la négociation avec les collectivités locales, et pour la culture scientifique et technique l'organisation de l'appui opérationnel aux maîtres d'ouvrage, la préparation et le suivi des appels à candidature.

Ce sont donc des fonctions très classiques de construction de partenariat (internats d'excellence), d'appel à projets (culture scientifique et technique) et de gestion administrative et comptable. Avoir confié ces deux actions dont l'objet est éducatif à un opérateur dont l'objet social est la rénovation urbaine pose question. Le rapport public annuel 2014 relève

⁸ Convention État/ANRU.

⁹ PIA 1, par opposition au PIA 2, qui est le programme de deuxième génération lancé en 2014.

que l'ANRU a bien réalisé ce qui est attendu d'un opérateur dans le cadre des investissements d'avenir, avec notamment la mise en place de l'évaluation qui doit s'attacher aux actions du PIA. En revanche, la Cour souligne les carences du pilotage d'ensemble, l'insuffisante implication, en particulier, du ministère de l'éducation nationale sur l'évaluation des internats, le caractère aléatoire « *des moyens pédagogiques et éducatifs qui doivent permettre de donner corps aux dénominations « d'excellence » ou de « réussite »* ».

S'ajoute ici un point de droit. Pour la mise en œuvre des investissements d'avenir, l'opérateur ANRU se trouve placé dans une position particulière : il agit pour le compte de l'État comme mandataire et le directeur général est chargé d'appliquer les décisions. S'il est légitime, comme le rappelle le directeur général de l'ANRU, que le conseil d'administration, en tant qu'instance décisionnelle de l'agence, se prononce sur le principe même du mandat qui lui est confié, une fois la convention de mandat conclue, il semble que le conseil d'administration n'ait pas de pouvoir d'appréciation. Certes, la convention qui lie l'ANRU à l'État (Commissariat général à l'investissement) prévoit la saisine du conseil d'administration pour les conventions avec les régions (internats d'excellence) et les dossiers individuels, mais le Commissariat général à l'investissement précise que l'ANRU est le seul opérateur à avoir cette pratique. Dans le cas de l'internat d'excellence de Montpellier, la décision du Gouvernement d'affecter 12,898 M€ au remboursement au ministère de l'éducation nationale des sommes engagées pour l'acquisition d'un terrain auprès du ministère de la défense, décision qui a pour effet d'augmenter très fortement le coût de la place d'internat au détriment d'autres actions à conduire pour réaliser l'objectif de 20 000 places, s'est imposée à l'ANRU.

Même si on peut comprendre la volonté de transparence et de défense de l'image de l'agence qui anime ses dirigeants, porter au débat un dossier tel que celui-ci en conseil d'administration, comme cela a été le cas le 26 juin 2013, est de nature à induire une ambiguïté sur les responsabilités du conseil. Conscient de ces difficultés, le Commissariat général à l'investissement souhaite supprimer l'intervention du conseil d'administration lors des prochains avenants aux conventions en cours et l'éviter dans les prochaines conventions État-ANRU.

E - Un élargissement de ces missions avec le PIA 2 (2014)

Les projets annuels de performances (PAP) respectifs des missions *Écologie, développement et mobilité durables, Enseignement scolaire et Sport, jeunesse et vie associative* de la loi de finances pour 2014 mentionnent la désignation de l'ANRU comme opérateur de trois actions du programme d'investissements d'avenir de deuxième génération (PIA 2), sans que ces désignations ne soient encore formalisées à ce jour par des conventions entre l'agence et le CGI.

1 - L'action "ville durable et solidaire", prolongement du cœur de métier de l'agence

L'ANRU sera l'opérateur de l'action « Ville durable et solidaire, excellence environnementale du renouvellement urbain » du programme *Ville et territoires durables* du PIA 2. À cet effet, une enveloppe de 335 M€ lui sera affectée, dont 85 M€ de subvention pour l'axe 1 « Viser la très haute performance et l'innovation environnementale pour le renouvellement urbain » et 250 M€ de dotations en fonds propres pour l'axe 2 « Diversification des fonctions dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ». Il s'agit, avec ces deux axes, respectivement de viser la très haute performance et l'innovation environnementale pour le renouvellement urbain (performance des bâtiments, aménagements de quartier, mobilité) et de diversifier les fonctions des quartiers (équipements à vocation économique, équipements publics, habitat privé). Si l'ANRU agit ici dans le prolongement de ses missions antérieures, les interventions en fonds propres suscitent des interrogations, comme indiqué plus loin.

2 - Les internats de la réussite, suite des internats d'excellence

L'ANRU a été désignée comme opérateur pour le développement des internats de la réussite, qui prennent la suite des internats d'excellence (150 M€). La création de 6 000 places d'internat sera réalisée dans le cadre d'un appel à projets ouvert à compter de 2014, s'ajoutant aux 20 000 places du PIA 1. Cette action suscite les mêmes questions que celles qui ont été soulevées pour les internats d'excellence.

3 - Les projets innovants en faveur de la jeunesse : une désignation inattendue de l'ANRU

L'ANRU sera opérateur du PIA 2 pour l'émergence d'actions territoriales intégrées en direction de la jeunesse, pour un montant de 100 M€. Les documents disponibles ne donnent que très peu d'informations sur cette action. Selon le PAP annexé au projet de loi de finances pour 2014 présentant le nouveau programme 411 - *Projets innovants en faveur de la jeunesse*, ce dernier est issu du plan Priorité jeunesse. Il consiste à favoriser par le biais d'un appel à projets « *l'émergence de politiques de jeunesse intégrées, qui permettent de traiter les problématiques des jeunes de façon globale et cohérente à l'échelle d'un territoire, en évitant l'écueil d'une juxtaposition d'initiatives sectorielles non harmonisées* ». La Cour ne saisit pas les raisons qui ont conduit à choisir l'ANRU comme opérateur de cette action et relève que des ressources humaines seront indispensables pour la conduire à bien.

F - Coopération internationale et prises de participations (2014) : des interrogations en suspens

Outre la mise en œuvre d'un nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU), la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 élargit les modalités d'action de l'ANRU. Ces nouvelles compétences « *appellent à une nécessaire vigilance* », indique l'avis de la commission des finances du Sénat¹⁰ sur le projet de loi de programmation.

1 - La coopération internationale en matière de renouvellement urbain : des précautions à prendre

L'implication de l'ANRU dans la coopération internationale en matière de renouvellement urbain a été introduite dans la loi par un

¹⁰ Avis n° 264 (2013-2014) de Monsieur Jean Germain, sénateur, déposé le 8 janvier 2014.

amendement du Gouvernement lors de la discussion parlementaire : « *L'ANRU est habilitée à entreprendre des actions concourant à promouvoir l'expertise française à l'international en matière de renouvellement urbain. À ce titre, elle est habilitée à participer à l'élaboration et à la mise en œuvre d'accords de coopération internationale et à réaliser des prestations de services rémunérées* ». Comme le précise le CGET, les opérations menées dans ce cadre doivent être financées par l'Agence française de développement (AFD) et par la rémunération directe de l'ANRU en contrepartie des prestations. Cette nouvelle disposition donne un cadre à des actions de coopération internationale dans lesquelles l'ANRU s'était déjà engagée, sans base juridique. En effet, l'expérience et l'expertise acquises par l'ANRU depuis 10 ans, dans le cadre du PNRU, sont aujourd'hui reconnues et se traduisent par de nombreuses sollicitations étrangères d'assistance et de conseil.

Cette nouvelle compétence soulève cependant deux questions :

- celle de la capacité de l'ANRU à mener à bien ce qui constitue son cœur de métier, la mise en œuvre du PNRU et du NPNRU dans les délais prescrits, tout en affectant des moyens humains à la coopération internationale ;
- celle de la capacité de l'ANRU, en l'absence de comptabilité analytique, à éviter d'engager des dépenses non couvertes par l'AFD ou le pays objet de la coopération.

2 - Les prises de participations : un nouveau métier non sans risques

La loi du 21 février 2014 dispose que « *l'ANRU est habilitée à créer ou à céder des filiales, à acquérir, à étendre ou à céder des participations dans des sociétés, groupements ou organismes (...) concourant au renouvellement urbain dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.* » Selon l'exposé des motifs de ce texte, il s'agit « *d'avoir un réel effet d'entraînement sur les dynamiques de requalification des quartiers par l'attraction et la sécurisation des investisseurs privés et des autres investisseurs publics dont la carence est actuellement constatée* » ; « *les prises de participation ne constitueront qu'un outil complémentaire au modèle classique de l'ANRU, adapté à des objets bien circonscrits (objets à caractère économique dégageant de potentiels retours sur investissement comme le portage immobilier, la restructuration des centres commerciaux, les maisons de santé, etc.)* ».

Cette nouvelle modalité d'action permet de sortir du « tout subvention », tout en remédiant à la carence du secteur privé à intervenir dans les quartiers prioritaires. La confier à l'ANRU soulève cependant trois questions :

- en premier lieu, le choix de l'opérateur pour la mettre en œuvre : la Caisse des dépôts et consignations, qui dispose de compétences en matière de projets d'investissement et d'analyse des risques, aurait pu être choisie. La loi de finances rectificative pour 2010 du 9 mars 2010 dispose qu'« *après avis de la commission de surveillance, la Caisse des dépôts et consignations peut également concourir à la gestion du PIA* », ce qui est le cas pour diverses actions. Il est vrai que sur le programme « Ville de demain » du PIA 1 que gère la CDC, les sommes dédiées à l'investissement en fonds propres n'ont pas été engagées, ce qui conduit le Commissariat général à l'investissement à défendre le choix de l'ANRU comme opérateur, justifié par sa connaissance très fine des quartiers. Mais l'ANRU n'est pas naturellement en relation jusqu'à présent avec les investisseurs du champ économique, dont l'implication est nécessaire à la réussite de l'action envisagée. Il existe aussi un opérateur spécifiquement dédié au développement de l'activité commerciale dans les quartiers prioritaires : l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA). D'ores et déjà, la Caisse des dépôts et l'EPARECA interviennent régulièrement dans les quartiers fragiles en tant qu'investisseurs aux côtés d'acteurs privés et ont constitué une société commune de portage immobilier. Comme le relève la Caisse des dépôts et consignations, ces prises de participation conduiraient à multiplier les structures publiques intervenant dans le domaine de l'investissement économique ;
- en deuxième lieu, la prise en charge des moins-values éventuelles résultant de ces prises de participation doit être prise en compte. En principe, l'ANRU et son budget n'en seraient pas affectés car les interventions sont réalisées dans le cadre du PIA 2. La question de fond demeure, car les opérations, en raison même des zones dans lesquelles elles auront lieu, comporteront des risques financiers même pour les investisseurs expérimentés. Comme l'indique le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, les difficultés rencontrées pour faire émerger les projets de développement économique dans les quartiers prioritaires tiennent en effet moins à un défaut de moyens de financement qu'à la fragilité du modèle économique au regard des critères d'un investissement avisé. Si l'expérience de l'ANRU dans sa connaissance des quartiers

et sa capacité de mobilisation des acteurs est précieuse pour vaincre les réticences d'investisseurs hésitants, les risques seraient *in fine* supportés par l'État, ce qui appelle, pour le directeur du budget, à une « *vigilance nécessaire* » ;

- la question se pose enfin des compétences à mobiliser pour mener à bien cette nouvelle mission et qui ne sont pas présentes au sein de l'ANRU. L'ANRU devrait donc se doter des ressources humaines et informatiques nécessaires, soit en interne, soit par le biais de partenariats. Le Commissariat général à l'investissement est conscient des moyens additionnels qui seraient à prévoir. Cette question des compétences est d'autant plus importante que ces opérations financières sont risquées et que le métier d'investisseur et de gestionnaire d'actifs ne s'improvise pas.

L'ANRU a mobilisé un conseil extérieur pour évaluer toutes les implications de ce nouveau mode d'intervention. La mise en place évoquée par le CGET d'une organisation conjointe qui associerait l'ANRU, l'EPARECA, la Caisse des dépôts et consignations et l'État, sous forme d'un comité d'orientation et de suivi d'emploi des fonds confiés à ces organismes, témoigne d'une volonté de coordination des interventions, mais souligne aussi la complexité et la fragilité du dispositif envisagé.

G - Une raison d'être à sauvegarder

La diversification des missions de l'ANRU, telle qu'elle vient d'être décrite, amène à s'interroger sur sa vocation. En présentant en juillet 2003 à l'Assemblée nationale le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine qui allait créer l'ANRU, le ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine résumait ce qu'il attendait de celle-ci : « *le guichet unique, c'est un seul guichet, un seul compte en banque au service des maires, des agglomérations et des HLM, et ce avec un engagement garanti* ». L'agence, qui « *fongibilisera les crédits* », « *réunira les partenaires sociaux, le monde HLM, la Caisse des dépôts, l'État et des représentants des collectivités locales* ». L'ANRU était conçue comme un outil au service du « *rétablissement de la cohésion nationale* », selon l'exposé des motifs du projet de loi.

C'est cette concentration des financements, voulue par les promoteurs de l'ANRU, qui a permis de changer d'échelle par rapport aux réalisations antérieures, même si la Cour a souligné en 2012 que les

objectifs quantitatifs du programme n'avaient pas été atteints¹¹. La vocation première de l'ANRU, justifiant sa gouvernance partenariale, de concentrer des financements au service de la rénovation urbaine, s'affaiblit dès lors que l'un des partenaires financiers, l'UESL, devient très majoritaire (voir chapitre III). L'agence conserve cependant sa justification dès lors que le levier financier permet de hiérarchiser les interventions avec une vision nationale. C'est tout l'enjeu des développements qui suivent (III) consacrés à l'accès aux financements de l'agence au regard de l'objectif de cohésion nationale.

Une autre raison d'être de l'ANRU, implicite dans les textes, mais bien réelle dans les faits, est celle de la construction d'une ingénierie spécialisée dans le renouvellement urbain. Celle-ci s'est manifestée dans l'accompagnement de projets complexes par leur ampleur et par le cumul des enjeux urbains et sociaux, projets que les acteurs locaux n'auraient pas pu complètement mener à bien seuls, notamment dans les villes moyennes. Le savoir-faire acquis par l'agence justifie l'extension de ses missions au PNRQAD, mais aussi son rôle d'opérateur pour promouvoir la très haute performance et l'innovation environnementale des projets de renouvellement urbain dans le cadre du PIA, voire accessoirement la conduite d'actions de coopération internationale dans le domaine du renouvellement urbain.

En revanche, ces motifs ne permettent pas de justifier clairement l'implication de l'ANRU comme opérateur du PIA dans des actions très éloignées de sa vocation d'origine, telles que les internats d'excellence (même si dans ce cas les compétences de l'ANRU en matière technique et de partenariat local peuvent être invoquées), la culture scientifique et technique et les projets innovants en faveur de la jeunesse. Comme l'indique le secrétaire général des ministères chargés de l'écologie et du logement, « *il peut paraître légitime de s'interroger sur l'opportunité de confier à l'agence certaines des actions relevant des Programmes d'Investissements d'Avenir (PIA) éloignées de sa spécialité - la rénovation urbaine* ». Le commissaire général à l'investissement explique que « *la conduite de projets innovants en faveur de la jeunesse nécessite la mise en place d'une synergie avec un nombre important d'acteurs et*

¹¹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La politique de la ville, une décennie de réformes*. La Documentation française, juillet 2012, 344 p., disponible sur www.ccomptes.fr

une association forte des collectivités locales. Même si les territoires de la politique de la ville ne sont pas les territoires ciblés par le programme jeunesse, il est rappelé dans le cadre de la loi de finances, notamment, qu'une attention particulière devra être accordée au lien avec la transformation et la redynamisation des quartiers de la politique de la ville ». Ces arguments ne convainquent pas. Il est douteux que la construction de partenariats avec les acteurs locaux que réclame la mise en œuvre du PNRU soit transposable à des problématiques très éloignées de ce programme.

II - Une gouvernance à consolider

A - Des instances de gouvernance partenariales à faire évoluer

Le partenariat qui a présidé à la création de l'agence se reflète dans sa gouvernance.

1 - Le conseil d'administration

Le conseil d'administration (CA) incarne le partenariat qui a été voulu par les initiateurs du PNRU et de l'ANRU dès l'origine. Il doit être garant du bon déroulement des programmes dont l'agence a la charge et de la transparence quant à la réalisation de ceux-ci. Cependant l'adéquation de sa composition actuelle avec la fonction de pilotage stratégique de l'agence qui devrait lui revenir n'est pas évidente. Le décret n° 2006-1308 du 26 octobre 2006 avait porté de 24 à 28 le nombre de membres du conseil d'administration. Après le décret n° 2010-718 du 29 juin 2010, qui a augmenté le nombre des représentants de l'UESL (Action Logement) pour tenir compte de son implication financière renforcée dans le PNRU et désormais le PNRQAD, ce sont 36 personnes qui siègent au CA. Ce nombre devrait encore augmenter du fait de la représentation des locataires prévue par la loi du 21 février 2014. En revanche, le personnel de l'agence n'est pas représenté au CA comme c'est au contraire le cas chez d'autres opérateurs de l'État.

Le principe posé par la loi de 2003 d'une parité de représentation entre l'État¹² et les autres acteurs¹³ explique le nombre très important des membres du conseil. Avec une telle composition, le CA fonctionne davantage comme un conseil de surveillance que comme une instance impliquée directement dans le pilotage de l'agence. Sans remettre en cause la parité de représentation entre l'État et les autres acteurs, une réduction du nombre de membres du CA pourrait être obtenue en attribuant plusieurs voix à des délégués de l'État moins nombreux (éventuellement en désignant des chefs de file pour représenter plusieurs ministères). Cela nécessiterait de modifier l'article 11 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine aux termes duquel l'ANRU « *est administrée par un conseil d'administration composé en nombre égal, d'une part, de représentants de l'État et, d'autre part, de représentants* » des autres acteurs déjà cités.

2 - Les autres instances partenariales

Il existe également un bureau du conseil d'administration et deux comités d'engagement (PNRU et PNRQAD), ces derniers étant chargés « *d'examiner les projets présentés en vue de la conclusion de conventions pluriannuelles et de préparer, par leurs avis, les décisions du conseil d'administration sur ces conventions* ». Leur rôle et leur composition sont définis par l'article 8 du décret n° 2004-123 du 9 février 2004 modifié. Il est à noter que ces comités d'engagement ne comprennent pas de représentants du ministère du budget hormis le contrôleur budgétaire avec voix consultative.

Des réunions de travail sont organisées en amont des comités d'engagement. Ces réunions partenariales, qui rassemblent les membres

¹² Cinq représentants du ministre chargé de la ville, trois représentants du ministre chargé du logement, un représentant de chacun des ministres chargés du budget, de l'économie, de l'intérieur, des collectivités territoriales, de l'outre-mer, de la culture, des affaires sociales, du développement durable, de l'urbanisme et de l'éducation nationale.

¹³ Communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale compétents, départements, régions, UESL, Union nationale des fédérations d'organismes d'HLM, Fédération des entreprises publiques locales, CDC, ANAH, personnalités qualifiées et, à l'avenir, locataires.

du comité, à l'exclusion des porteurs de projet, ont pour but de formuler un premier avis sur les projets d'avenants.

En revanche, l'ANRU semble peu fonctionner avec des groupes de travail associant à ses agents des membres du conseil d'administration sur des sujets tels que les caractéristiques et les modalités de mise en œuvre des programmes dont elle a la charge, à l'instar de ce qui est pratiqué par l'ANAH. Il en résulte que les acteurs présents au conseil d'administration, à l'exception des administrations qui se réunissent en pré-CA, n'ont guère de possibilité de discuter au fond des projets qui leur sont présentés. À défaut d'un resserrement de la composition du conseil d'administration, pourrait être étudiée la mise en place d'un dispositif similaire à celui de l'ANAH.

B - Une imbrication des rôles peu lisible entre la tutelle et l'ANRU

Le décret du 9 février 2004 modifié place l'ANRU « *sous la tutelle du ministre chargé de la politique de la ville qui fixe les orientations générales de son action* ». Outre la tutelle politique assurée par le ministre en charge de la ville et son cabinet, la tutelle administrative de l'ANRU est assurée par le SGCIIV désormais intégré au sein du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) créé par le décret n° 2014-394 du 31 mars 2014. Le SGCIIV tient des réunions régulières avec le directeur général de l'ANRU et participe aux réunions des administrateurs représentant l'État qui précèdent celles du CA. Par courrier du 15 juin 2010, le SGCIIV a rappelé à l'ANRU les éléments de méthode relatifs à la relation entre l'agence et sa tutelle.

L'exercice de la tutelle est confiée au sein du SGCIIV au département « ANRU et cadre de vie » composé d'un chef de département et de deux chargés de mission. Ce département, outre l'ANRU, traite de toutes les questions liées à l'habitat, à la gestion urbaine de proximité, au transport dans les quartiers de la politique de la ville. S'il ne fait pas de doute que le SGCIIV tente d'exercer au mieux sa mission de tutelle, il n'est pas certain que cette mission soit au final efficacement conduite. Le rapport de force entre l'agence et sa tutelle n'est pas en faveur de cette dernière. Des membres du conseil d'administration ont fait état de situations dans lesquelles la tutelle a changé radicalement de position entre la réunion préparatoire au CA et le CA. Héritier de la délégation interministérielle à la ville (DIV), le SGCIIV

est devenu la direction de la ville et de la cohésion urbaine du Commissariat général à l'égalité des territoires. Les changements qui ont affecté la tutelle contrastent avec la permanence de l'ANRU¹⁴ pour laquelle le rapport de préfiguration du CGET excluait dès le départ tout changement.

La tutelle a confié à l'ANRU un rôle important de force de proposition. La préparation du NPNRU a été largement déléguée à l'agence, dont la mission est ainsi allée au-delà de celle d'un opérateur de mise en œuvre d'une politique publique. Outre la mobilisation de l'équipe de l'ANRU, les travaux et études préalables ont été largement financés par l'agence (voir chapitre II-II-C) alors même que le SGCIV commandait de son côté plusieurs études à la demande du comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU. La loi de programmation indique que la liste des quartiers éligibles au NPNRU sera arrêtée par le ministre chargé de la ville sur proposition de l'ANRU et non sur proposition de son administration de tutelle, le SGCIV ou désormais le CGET.

Par ailleurs, il n'est pas de bonne gestion que les entités d'un même ministère (ANRU, ACSé, SGCIV, ces deux dernières désormais réunies au sein du CGET) financent une même convention. Par convention du 17 octobre 2012, l'agence a ainsi réglé la somme de 50 000 € à la Fondation Agir contre l'exclusion (FACE) dans le cadre du concours « S'engager pour les quartiers », alors même que la FACE a bénéficié du soutien de l'ACSé pour le même objet. Autre exemple, l'édition 2013 de l'Odyssée des CREPI (clubs régionaux d'entreprises partenaires), qui a donné lieu à une participation financière de l'ANRU de 10 000 € en mars 2013 en même temps que l'ACSé intervenait.

La répartition des rôles entre l'agence et sa tutelle mériterait d'être révisée à l'occasion de la mise en place du CGET et de l'élaboration du nouveau contrat d'objectifs et de performance.

¹⁴ L'ANRU connaît une certaine stabilité de ses dirigeants : elle a eu trois présidents depuis 2004 (Jean-Paul ALDUY, Gérard HAMEL et Michel DELEBARRE) et deux directeurs généraux (Philippe VAN de MAELE et Pierre SALLENAVE).

C - Une tutelle à affermir, en association avec le ministère du logement

1 - Une intégration nécessaire avec les autres politiques au sein des contrats de ville

Comme le relevait le rapport public thématique de la Cour consacré à la politique de la ville (juillet 2012), l'exercice de la tutelle par le ministère de la ville n'a pas permis d'assurer une bonne articulation entre la rénovation urbaine et le volet social de la politique de la ville. Les récentes réformes législatives posent de nouveau avec acuité la question de l'articulation de l'action de l'ANRU avec les politiques à l'œuvre dans les quartiers en difficulté. La loi de programmation du 21 février 2014 donne en effet un cadre juridique à cette nécessité de travailler conjointement sur l'urbain et le social. Les futures conventions de renouvellement urbain constitueront des conventions d'application des contrats de ville, conclus dorénavant à l'échelle intercommunale. Il est donc important que l'articulation avec les autres aspects de la politique de la ville soit assurée au moment de la conclusion de chaque contrat de ville.

Dans cette perspective, le ministère chargé de la ville indique qu'il veillera à la cohérence de l'action de l'agence avec les lignes directrices de la politique de la ville et qu'il recherchera une meilleure articulation des dimensions urbaines et sociales de cette politique. Le recrutement prévu de cadres de haut niveau à la direction de la ville et de la cohésion urbaine du CGET devrait permettre d'affermir le rôle de la tutelle en la matière. Il en va de même de la création de l'Observatoire de la politique de la ville au sein du CGET, à partir de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) et du comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU.

2 - Une articulation à renforcer avec le ministère en charge du logement

Si l'ANRU est un outil au service de la politique de la ville, c'est aussi, et peut-être surtout, un acteur participant pleinement à la politique de logement social :

- le financement du PNRU est essentiellement assuré par des contributions d'Action Logement et de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) ;
- 54 % des ressources du PNRU ont été engagées directement sur des opérations de démolition, de construction et de réhabilitation de logements sociaux ;
- les délégués territoriaux de l'agence s'appuient sur les directions départementales des territoires (DDT)¹⁵ en charge, notamment, de la mise en œuvre de la politique du logement, qui instruisent et suivent les projets de rénovation urbaine, signent les avenants locaux (depuis la mise en place de la délégation élargie en 2010), disposent de crédits délégués par l'agence pour la mise en œuvre des opérations dites « isolées¹⁶ ». Le SGCIV n'a pas de prise directe sur cet échelon essentiel pour la mise en œuvre du PNRU. Il indique « être le plus souvent convié à la journée annuelle de rencontre ANRU/délégués territoriaux, délégués territoriaux adjoints » et « ne pas disposer de la possibilité d'animer et d'évaluer le réseau des directions départementales des territoires, véritable cheville ouvrière du suivi des conventions dans le département » ;
- le PNRU, parce qu'il vise des quartiers en difficulté et qu'il induit des démolitions d'ensembles immobiliers largement amortis et dotés d'un coefficient de remplissage élevé, nécessitait de convaincre les parties prenantes. Pour ce faire, il offre des incitations financières avantageuses nettement dérogoires au droit commun. Le rapport de l'ONZUS¹⁷ indique que le PNRU offre aux bailleurs sociaux un taux de subvention par logement près de sept fois supérieur à celui du droit commun. Par ailleurs, un taux réduit de TVA sur les ventes et livraisons à soi-même d'immeubles à usage de résidence principale, destinés à des personnes physiques sous condition de ressources et situés dans les quartiers retenus au titre du PNRU (ou entièrement situés à une distance de moins de 500 mètres de la limite de ces

¹⁵ En Île-de-France, la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL), outre-mer les directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) et dans les départements maritimes les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM)

¹⁶ Opérations réalisées hors convention, d'un montant de subvention inférieur à 5 M€ ou d'un coût total inférieur à 10 M€.

¹⁷ « Dix ans de programme national de rénovation urbaine : bilan et perspectives », 2013.

quartiers), a été créé par l'article 28 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 et prorogé en 2014 par la loi de programmation sur la ville et la cohésion urbaine.

Le ministère chargé du logement participe activement aux instances de gouvernance de l'agence, notamment le conseil d'administration et le comité d'engagement. Des réunions de coordination nationale organisées par la DHUP associant l'ANAH et l'ANRU permettent de faire un point sur l'avancement des projets et de réfléchir aux outils nécessaires à l'animation des programmes. Mais le ministère chargé du logement n'était pas jusqu'à présent directement impliqué dans la tutelle de l'ANRU alors que les politiques dont il a la charge sont impactées par les programmes que gère l'agence. Le décret du 16 avril 2014 relatif aux attributions du ministre du logement et de l'égalité des territoires apporte sur ce point une première amélioration, puisque ce ministre est désormais « *associé à l'exercice de la tutelle sur l'Agence nationale pour la rénovation urbaine* ». Il conviendra de modifier en conséquence le décret statutaire de l'ANRU n° 2004-123 du 9 février 2004, en cours de révision dans la perspective du NPNRU, et d'adapter les pratiques pour que cette association soit pleinement effective.

3 - L'insuffisante prise en compte des conséquences des missions liées au PIA

Les nouvelles missions confiées à l'ANRU en tant qu'opérateur du PIA intéressent directement les ministères en charge de l'éducation nationale et de la jeunesse, voire de l'économie pour les interventions en fonds propres en faveur du développement des activités dans les quartiers, ainsi que le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche s'agissant de la culture scientifique et technique. Cela n'est pas sans incidence sur l'organisation à donner à l'exercice de la tutelle de l'agence.

4 - Un nouveau contrat d'objectifs et de performance (COP) à mettre en chantier

Un contrat d'objectifs et de performance (COP) portant sur la période 2010-2012 a été signé, tardivement, le 14 février 2011, par le ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, le secrétaire d'État chargé du logement, le ministre de la ville

et l'ANRU, alors que le conseil d'administration de l'agence l'avait validé le 7 juillet 2010. Son comité de pilotage s'est réuni le 15 septembre 2011 et a examiné les indicateurs statistiques de l'annexe 1 du COP. Ce bilan a été présenté lors du conseil d'administration de l'ANRU du 30 novembre 2011. Aucun suivi du COP ne semble avoir eu lieu depuis, ce qui témoigne du faible portage de cet outil par la tutelle et les autres ministères directement intéressés.

Depuis plus d'un an, l'ANRU est dépourvue de COP, au motif qu'il fallait attendre une stabilisation de l'environnement législatif encadrant les missions et l'organisation de l'agence. Or les développements qui précèdent montrent qu'il est devenu indispensable d'organiser conjointement élargissement des missions, gouvernance et exercice de la tutelle. L'ANRU d'aujourd'hui n'est plus celle d'il y a dix ans. La préparation d'un nouveau COP devrait être l'occasion de prendre le recul qui s'impose et d'adopter les ajustements nécessaires. Aussi convient-il de mettre rapidement en chantier ce contrat, ce que la tutelle indique vouloir faire dès lors que les arbitrages du prochain budget triennal 2015-2017 seront connus. Selon le CGET, le futur COP s'attachera à l'évaluation de l'action de l'agence et de sa performance, en lien avec l'Observatoire de la politique de la ville, à la qualité de son contrôle interne et, plus généralement, aux conditions de son fonctionnement.

III - Une couverture satisfaisante des quartiers prioritaires facilitée par un encadrement national fort et des souplesses locales

Les développements qui suivent donnent un éclairage sur les processus de décision permettant d'assurer l'effectivité du conventionnement des quartiers éligibles, et donc l'accès aux financements de l'ANRU. Ils concernent le PNRU, mais ils sont transposables au PNRQAD, à ceci près que la constitution de la liste des quartiers éligibles à ce programme a été beaucoup plus contrainte que celle du PNRU, afin de tenir dans l'enveloppe financière disponible.

A - Des cibles et des critères précis dont l'agence est le garant

1 - Une liste fermée de sites éligibles

Le PNRU retient une sélection limitative de quartiers au bénéfice desquels la solidarité nationale s'exerce par l'intermédiaire de l'ANRU. Le choix des quartiers éligibles a découlé de décisions successives prises soit par le ministre, soit par le conseil d'administration de l'agence. Il s'agissait de déterminer les sites éligibles aux crédits PNRU mais aussi le degré de priorité de ces sites et donc la part des financements devant leur revenir :

- par lettre du 18 mars 2004, le ministre délégué à la ville a défini une première liste de quartiers prioritaires parmi les 751 zones urbaines sensibles (ZUS). Cette liste a été établie sur la base des propositions des préfets et d'une grille prenant en compte différents critères : grands ensembles, existence d'un grand projet de ville (GPV) ou d'une opération de renouvellement urbain (ORU), taille de la population ;
- le conseil d'administration de l'ANRU du 9 février 2005 a déterminé, à la demande du ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale et du ministre délégué au logement et à la ville, trois groupes de quartiers :
 - les quartiers prioritaires (priorité 1), auxquels au moins 70 % des possibilités de financement du PNRU devaient être consacrées ;
 - les quartiers supplémentaires (priorité 2), auxquels devaient être allouées environ 20 % des ressources ;
 - les quartiers complémentaires (priorité 3), pour le solde, soit 10 % des ressources au plus.

- le conseil d'administration du 9 février 2005 a porté à 215¹⁸ le nombre de sites prioritaires, en intégrant les ZUS de plus de 4 000 habitants antérieurement en GPV ou ORU ;
- après consultation des préfets, le conseil d'administration de l'ANRU du 12 juillet 2006 a défini une liste de 342 quartiers supplémentaires susceptibles de faire l'objet d'une convention pluriannuelle globale sous réserve de l'existence d'une convention territoriale avec une région ou un département. À défaut d'une telle convention, les quartiers peuvent cependant bénéficier d'une convention « cœur de projet » (un tiers du projet complet environ), incluant une clause conditionnant la poursuite du financement à la mise en œuvre d'une convention avec la région ou le département.

Les territoires visés par le PNRU au terme de ces processus de décision sont les suivants :

- 215 sites prioritaires (priorité 1) : quartiers éligibles à une convention pluriannuelle, tous situés en ZUS (sauf pour 3 d'entre eux, situés hors ZUS mais antérieurement sous GPV ou ORU) ;
- 342 quartiers supplémentaires (priorité 2) : quartiers éligibles à une convention pluriannuelle, situés en ZUS ou relevant des exceptions prévues à l'article 6 de la loi du 1^{er} août 2003¹⁹ ;
- 453 quartiers complémentaires (priorité 3) : quartiers éligibles, situés en ZUS ou relevant des exceptions prévues à l'article 6 précité.

Éligibles, les quartiers de priorité 1 et 2, voire de priorité 3, peuvent faire l'objet d'une convention signée par le directeur général de l'ANRU et le porteur de projet, maire ou président d'établissement public de coopération intercommunale²⁰. Fréquemment, une même convention concerne plusieurs quartiers (cf. infra).

¹⁸ Il s'agit en fait de 189 quartiers dont certains comportent plusieurs sites.

¹⁹ L'article 6 de la loi du 1^{er} août 2003 indique que « *Le PNRU vise à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en ZUS et, à titre exceptionnel, après avis conforme du maire de la commune ou du président de l'EPCI et accord du ministre chargé de la ville et du ministre chargé du logement, ceux présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues* ».

²⁰ Il peut y avoir d'autres cosignataires.

2 - Une batterie de critères d'appréciation

Les conventions distinguent plusieurs familles d'opérations qui déclenchent des financements différents, dans les conditions prévues par le règlement général de l'agence (RGA). Chaque quartier fait l'objet de plusieurs types d'opérations (l'ANRU met en œuvre 12 familles d'opérations).

Tableau n° 1 : les 12 familles d'opérations

<i>Démolition de logements sociaux</i>	<i>Amélioration de la qualité de service</i>
<i>Production de logements sociaux</i>	<i>Aménagements et restructurations lourdes</i>
<i>Changement d'usage de logements sociaux</i>	<i>Équipements et locaux associatifs</i>
<i>Requalification d'îlot ancien dégradé</i>	<i>Aménagement d'espaces commerciaux et artisanaux</i>
<i>Réhabilitation</i>	<i>Interventions sur l'habitat privé</i>
<i>Résidentialisation</i>	<i>Ingénierie et conduite de projet</i>

Source : ANRU

Chaque projet de convention fait l'objet, aux termes du règlement général de l'agence, d'une batterie de critères d'appréciation :

- l'intégration du développement durable à la démarche de projet ;
- la cohérence avec la politique de la ville ;
- la cohérence avec le projet économique des sites d'intervention ;
- la dimension sociale du projet ;
- la reconstitution de l'offre de logements sociaux ;
- la diversification de l'offre de logements ;
- l'implication financière des partenaires locaux (régions et départements principalement) ;
- le caractère opérationnel du projet.

Par ailleurs, toujours en application du règlement général de l'agence, les aides sont modulées en fonction :

- de la situation financière des maîtres d'ouvrage et des collectivités territoriales, comme précisé plus loin ;
- des difficultés techniques des opérations (qui peuvent résulter de 8 cas différents tels que la présence d'amiante ou les contraintes climatiques particulières) ;
- des difficultés sociales des opérations avec 5 cas de difficultés pouvant donner lieu à modulation tels que les ressources des occupants ou la sur-occupation des logements ;
- de l'intérêt architectural des immeubles (sur avis de l'architecte des bâtiments de France) ;
- de la modération des coûts d'exploitation des investissements.

3 - La modulation des aides en fonction de la situation du bénéficiaire

Le taux d'aide de l'agence est modulable en fonction de la situation des collectivités locales en tant que maîtres d'ouvrage (cas des opérations d'aménagement et de construction d'équipements qui, selon les services de l'ANRU, représentent un quart de l'ensemble de l'investissement du PNRU). La situation financière des communes est évaluée en pondérant des éléments d'appréciation relatifs à la situation fiscale (2 indicateurs), à la situation financière (5 indicateurs), aux charges socio-urbaines (5 indicateurs). La combinaison de ces éléments permet de positionner les communes en six catégories de taux de subvention planchers (de 10 à 80 % de l'assiette). Ces taux peuvent être réduits en fonction des financements que peuvent apporter d'autres financeurs. La situation financière des établissements publics de coopération communale est évaluée au cas par cas à l'aide des services locaux des finances publiques. Cette modulation des taux est effectivement appliquée par les services instructeurs.

Les bailleurs sociaux sont classés en 3 catégories (difficultés importantes lorsque le bailleur est en procédure de redressement sous l'égide de la CGLLS et que celle-ci confirme la persistance des difficultés, situation financière fragile, situation financière normale). Les bailleurs sociaux ne peuvent bénéficier d'un taux ou d'un plafond de subvention majoré que si l'analyse de la CGLLS conclut à la fragilité de leur situation, ce qui est exceptionnel.

4 - Le rôle de garant du conseil d'administration et du comité d'engagement

L'instruction des dossiers présentés par les porteurs de projet (maire et/ou président d'agglomération) relève des délégués territoriaux de l'ANRU (le préfet et ses équipes en DDT ou service équivalent). Pour les conventions pluriannuelles, la décision revient au conseil d'administration après avis du comité d'engagement, qui a un rôle clé dans le processus.

Dans la phase de contractualisation, le délégué territorial « *veille à l'équité des participations financières proposées pour les projets de rénovation urbaine²¹* ». Pour harmoniser les pratiques des délégués territoriaux, qui sont les ordonnateurs délégués du directeur général et qui instruisent et contrôlent les demandes de subvention et de paiement, l'ANRU met en œuvre à la fois des outils de gestion (application informatique Agora, « Questions/réponses », guides de procédures, etc.), un accompagnement par six chargés de mission financiers et des actions de formation. Le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des projets locaux s'effectuent avec la validation des chargés de mission territoriaux, représentants du directeur général.

B - Des souplesses locales

Le PNRU s'inscrit dans l'objectif de restructurer en profondeur un nombre limité de quartiers prioritaires de la politique de la ville, au travers d'actions décrites par la loi telles que l'aménagement des espaces publics, la réhabilitation ou la création d'équipements publics, la réorganisation des réseaux de voirie et la rénovation du parc de logements de ces quartiers. En application de ces dispositions, le règlement général de l'agence comme la doctrine élaborée au fil du temps par le conseil d'administration et le comité d'engagement forment un corpus opposable aux porteurs de projets. Pour autant, un programme de cette ampleur ne peut faire l'économie d'un portage local fort, qui suppose de laisser sa place aux initiatives et aux ajustements compatibles avec l'encadrement national des projets. À la fin de 2013, les 397 conventions

²¹ Contrat d'objectifs et de performance 2010-2012.

signées portaient sur 29 357 opérations, dont on voit mal comment elles pourraient être contrôlées directement depuis le siège de l'agence.

1 - Le poids de l'instruction locale sous le contrôle du comité d'engagement

Les délégations territoriales sont chargées de l'instruction des dossiers, en interaction avec les porteurs de projets et les maîtres d'ouvrage. Elles appliquent les directives nationales de l'agence formalisées par le règlement général et les notes du directeur général. Sur certaines familles d'opérations, le délégué territorial dispose d'une marge d'appréciation propre. Ainsi, en matière de démolition de logements locatifs sociaux, le déficit résultant du bilan entre les coûts de démolitions et les recettes perçues par le bailleur à l'occasion de l'opération (cession du foncier) peut donner lieu à une subvention pouvant aller jusqu'à 100 % du reste à charge pour les opérations inscrites dans le cadre d'une convention pluriannuelle et jusqu'à 70 % hors convention pluriannuelle. Dans ce dernier cas, selon le règlement général, *« ce taux peut être majoré, sur décision du délégué territorial de l'agence, en fonction de l'intérêt du projet et de son inscription dans une démarche plus globale de restructuration urbaine »*.

C'est dans ce contexte administratif - une instruction réalisée par le délégué territorial de l'agence au plus près du terrain, avec des élus porteurs de projet dont le poids peut être important - et juridique - un règlement général extrêmement détaillé mais donnant au final des marges d'appréciation - que le comité d'engagement doit veiller à l'harmonisation des conditions et des taux d'intervention de l'ANRU pour en garantir l'équité d'application. Le contrôleur général économique et financier (CGEFI) et l'agent comptable, qui sont invités au comité d'engagement, jugent que le travail est fait avec sérieux. Le comité d'engagement est le pendant de l'importance donnée à l'initiative locale. Il a un rôle de garde-fou essentiel pour recadrer des projets qui n'entreraient pas dans le cadre fixé par les instances nationales. Il n'en reste pas moins que son analyse est tributaire de l'instruction réalisée par le délégué territorial de l'agence (le préfet), secondé par le délégué territorial adjoint (le préfet délégué à l'égalité des chances, le sous-préfet chargé de la politique de la ville ou le directeur départemental des territoires le plus souvent), qui repose sur une telle sophistication des critères qu'elle rend *a posteriori* difficile l'appréciation de la qualité de l'instruction et de l'impartialité avec laquelle chacun des projets a été examiné.

2 - Les modalités des ajustements : fongibilité et avenants

La fongibilité et la conclusion d'avenants rendent plus complexe encore l'appréciation projet par projet de l'accès aux financements de l'agence. En effet, les maîtres d'ouvrage ont la possibilité de mettre en œuvre la fongibilité au sein d'une même opération financière, conformément au règlement comptable et financier de l'agence. Les évolutions ne pouvant pas être gérées dans le cadre de cette fongibilité donnent lieu à des avenants dont le statut est précisé par le règlement général de l'agence :

- des avenants peuvent être signés localement lorsque la modification de programme ou de calendrier n'a pas d'impact sur « *les fondamentaux du projet de rénovation urbaine* ». Un avenant local peut redéployer 50 % des économies de subvention constatées. Les 50 % restants remontent au niveau national et constituent des marges de manœuvre qui permettent de financer des avenants nationaux ;
- des procédures spécifiques sont nécessaires lorsque le contenu des avenants (modification du programme ou du calendrier) a un impact sur les fondamentaux. Par une instruction du 23 décembre 2009, le directeur général de l'agence a précisé aux délégués territoriaux d'une part les composantes qui constituent les fondamentaux des projets (diversification de l'habitat, mutabilité du foncier, désenclavement, qualité urbaine et architecturale, relogement, gestion urbaine de proximité, insertion par l'économie), et d'autre part le mode d'analyse pour apprécier l'atteinte à ces fondamentaux. Ces avenants sont soumis à instruction nationale et relèvent de procédures différentes selon que le délégué territorial juge que « *l'avenant altère ou pas l'économie générale des fondamentaux du projet* ». Dans le premier cas, un examen par le comité d'engagement est requis. Dans le second cas, le directeur général accorde sa délégation de signature (il s'agit alors d'un avenant local) ou exerce son droit d'évocation (il s'agit alors d'un avenant national). L'absence de réponse sous un mois vaut délégation.

Depuis le début du PNRU, 1 502 avenants instruits au siège ont été signés pour un montant de 909,8 M€. Parmi eux, 19 % concernent des opérations du plan de relance, 8 % sont des avenants de sortie, 24 % des avenants nationaux et 49 % des avenants locaux. La subvention ANRU convenue dans ces avenants représente en moyenne 8 % de la base de financement (hors plan de relance), dont 10 % pour les avenants nationaux et moins de 2 % pour les avenants locaux. L'incidence

financière des avenants, notamment les avenants nationaux, est donc loin d'être négligeable et est tout sauf neutre sur la situation financière du programme (cf. chapitre III, III-D). Encore faut-il observer que ne sont décomptés ici que les avenants transmis par les délégués territoriaux pour instruction nationale, et non les avenants que ces derniers signent directement dès lors qu'ils ne modifient aucun des fondamentaux de la convention.

C - Un large conventionnement des quartiers prioritaires et supplémentaires

La vérification de la pertinence de la liste des quartiers éligibles n'entrait pas dans le cadre de l'enquête confiée à la Cour. En revanche, au vu de cette liste, une première appréciation des conditions d'accès aux financements de l'ANRU peut être formulée sur deux points : l'effectivité de l'accès au conventionnement des quartiers éligibles, en distinguant les quartiers prioritaires et les autres, et la priorisation des crédits effectivement alloués.

On observe qu'au total, sur les 1 010 quartiers éligibles, 605 étaient bénéficiaires d'une des 397 conventions pluriannuelles signées à la fin de 2013. 430 zones urbaines sensibles (ZUS), sur un total de 751 ZUS, ont fait l'objet d'une convention de rénovation urbaine.

En complément, certains quartiers, sans être couverts par une convention, peuvent faire l'objet d'une « opération isolée » et bénéficier ainsi de crédits du PNRU²².

²² Le règlement général de l'ANRU relatif au PNRU prévoit que le cumul des subventions de l'agence sur un même site doit alors être inférieur à 5 M€.

Tableau n° 2 : répartition des quartiers en rénovation urbaine selon le degré de priorité

Situation à la fin 2013	Rang de priorité des quartiers			Total
	Priorité 1	Priorité 2	Priorité 3	
Type de quartier				
ZUS	201	196	33	430
Hors ZUS mais GPV-ORU	3	38	57	98
Hors ZUS, GPV, ORU	0	61	16	77
Total quartiers avec conventions	204	295	106	605
Quartiers sans convention	11	47	347	405

Source : ANRU - Synthèse Cour des comptes

1 - Une large couverture des quartiers de priorité 1 et 2, à nuancer en raison de 15 % de retards significatifs de programmation

a) Quelques lacunes de conventionnement sur le cœur de cible, les quartiers de priorité 1

S'agissant des quartiers classés en priorité 1, ceux qui concentrent les plus grandes difficultés sociales et économiques et doivent mobiliser au moins 70 % des crédits, 11 n'avaient pas fait l'objet d'une convention pluriannuelle à la fin de 2013, soit 5 %. L'ANRU précise que pour la grande majorité de ces quartiers, les collectivités n'ont pas souhaité déposer de projet. La Cour constate que cinq communes relevant de la priorité 1 n'ont aucune convention : une en Île-de-France et 4 dans le Pas-de-Calais. Les autres communes concernées ont au moins une convention, mais n'ont pas conventionné pour tous leurs quartiers. Sur les 11 quartiers non couverts par une convention, 9 bénéficient néanmoins de financements au titre de la procédure des « opérations isolées ».

b) 14 % des quartiers de priorité 2 non conventionnés

Concernant les 342 quartiers supplémentaires classés en priorité 2, 47 n'ont pas fait l'objet de conventions pluriannuelles. Les principales raisons en sont les suivantes, selon l'ANRU :

- les collectivités n'ont finalement pas souhaité déposer de dossier après les premières phases d'instruction ;
- dans certains cas, la collectivité disposait de plus d'un quartier éligible à une convention ANRU, mais elle a choisi de se concentrer en priorité sur un quartier et ne pas solliciter l'ANRU pour le deuxième projet, ou de la solliciter en opération isolée ;
- dans le cadre des négociations avec les régions, les conditions financières n'ont pas toujours été réunies pour qu'un équilibre financier suffisant pousse les collectivités à déposer un dossier pour un projet d'ampleur ;
- dans le cadre des conventions régionales, il a pu également être décidé de manière partenariale que les dossiers déposés en dernier, ou ne répondant pas pleinement aux critères de l'ANRU et du conseil régional, ne seraient pas retenus pour une convention pluriannuelle ou feraient l'objet d'un accompagnement sous forme d'opérations isolées (cas du Nord-Pas-de-Calais notamment).

Au total, 27 quartiers sur les 47 cités ont été traités en opération isolée.

c) Pas de refus de conventionnement, mais une exigence de qualité poussant à retravailler certains projets en profondeur

À la connaissance de la Cour, aucune demande de convention déposée pour des quartiers éligibles n'a été définitivement refusée. Le comité d'engagement a pu dans certains cas demander des modifications substantielles conduisant la commune à revoir en profondeur son projet initial. L'ANRU cite ainsi Colombes, Poissy ou Valence.

d) De nombreuses dérogations « article 6 » témoignant de l'inadéquation des ZUS pour le PNRU

Alors que le PNRU devait d'abord concerner les ZUS et que les quartiers hors ZUS n'étaient éligibles, selon l'article 6 de la loi du 1^{er} août 2003, qu'à titre exceptionnel, ces derniers représentent plus du quart des quartiers traités : sur 605 quartiers rénovés ou en rénovation à la fin de 2013, 175 n'étaient pas classés en ZUS. Parmi eux, 3 ont été classés en priorité 1 et 99 en priorité 2. Cela peut s'analyser en partie comme la juste prise en compte de quartiers présentant les mêmes caractéristiques que les quartiers ZUS, du fait d'évolutions intervenues postérieurement à l'établissement du zonage ZUS. D'ailleurs, 40 % de ces quartiers « article 6 » classés en priorité 1 ou 2 étaient déjà en « grand projet de ville » ou en « opération de renouvellement urbain » auparavant. « *Beaucoup de ces quartiers ont ultérieurement fait l'objet d'un contrat urbain de cohésion sociale* », indique le rapport de l'ONZUS.

e) Au total, un bilan satisfaisant pour les quartiers prioritaires et supplémentaires, mais à nuancer compte tenu des retards de programmation

En définitive, 90 % des 557 quartiers de priorité 1 et de priorité 2 sont couverts par une convention avec l'ANRU. En ajoutant les opérations isolées, 96 % des quartiers de priorité 1 et 2 ont bénéficié d'au moins une intervention de l'ANRU.

L'existence d'un programme national tel que le PNRU a eu un effet de levier en faveur d'un urbanisme de qualité dans les quartiers populaires. Le PNRU a par ailleurs amorcé une résorption des inégalités territoriales, en termes d'ingénierie, entre les agglomérations les mieux dotées (l'ANRU cite les exemples du Grand Lyon et de l'agglomération bordelaise) et les sites moins pourvus, qui ont davantage été assistés par l'agence tout en s'efforçant de renforcer leurs propres capacités, à l'exemple des communes de Seine-Saint-Denis selon le délégué territorial de ce département.

Les travaux conduits en 2013 par l'ONZUS²³ permettent de dire que ce sont les quartiers les plus en difficulté qui ont été conventionnés par l'ANRU. Dans les ZUS couvertes par une convention de rénovation urbaine, par exemple, en moyenne 27,3 % de la population est considérée comme étant à bas revenus, contre 23,0 % dans les ZUS non couvertes par une convention de rénovation urbaine. Les proportions respectives de jeunes non diplômés se situent respectivement à 62,3 % et 56,8 % et celles des familles monoparentales respectivement à 6,2 % et 5,9 %.

Ce bilan positif est cependant à nuancer en fonction de l'avancement réel de la programmation. En effet, les crédits conventionnés ne sont de loin pas encore tous engagés : 1,7 Md€ restait à engager sur le programme à la fin de 2013, soit 14 % du montant programmé (voir chapitre III). Sur 397 conventions, 18 affichent un taux d'engagement inférieur à 50 % (dont 11 en région Provence-Alpes-Côte d'Azur et 5 en Île-de-France) ; 42 conventions se situent entre 50 % et 74 %. On peut donc considérer que 4 % des conventions accusent un retard très important (moins de 50 % engagé) et 11 % en retard important (entre 50 % et 74 % engagé), soit 15 % du nombre total des conventions.

2 - Une faible couverture des quartiers complémentaires (priorité 3)

Seuls 106 quartiers de la priorité 3 sur 453 ont fait l'objet d'une convention. La liste des quartiers sélectionnés semble avoir été trop longue au regard de la capacité d'absorption des porteurs de projets et du programme lui-même. Elle résulte d'un recensement local à l'issue duquel le filtre n'a pas été aussi exigeant que pour les deux autres listes. D'autre part, la procédure des « opérations isolées », initialement conçue pour servir les quartiers de priorité 3, a été largement utilisée au bénéfice des quartiers de priorité 1 et 2 : 27 quartiers de priorité 1 et 2 ont glissé finalement en opérations isolées.

Si cette pratique répond bien à l'objectif de hiérarchisation des priorités d'intervention, elle pose question quant au décalage entre les

²³ « Dix ans de programme national de rénovation urbaine : bilan et perspectives », rapport précité. Le rapport insiste par ailleurs sur la grande hétérogénéité des situations au sein des ZUS en rénovation, avec en particulier des différences sensibles entre les ZUS en rénovation en Île-de-France, en meilleure situation que les autres.

ambitions affichées de couverture géographique et la réalité des interventions de l'agence. Au total, priorités 1, 2 et 3 confondues, un peu plus de 400 quartiers éligibles à des opérations de rénovation urbaine n'ont fait l'objet d'aucune convention, dix ans après le lancement du programme, soit 40 % du total des quartiers éligibles et, parmi eux, 43 % des ZUS. La grande majorité d'entre eux relève de la priorité 3. Manifestement, la liste complète des quartiers éligibles, à savoir toutes les ZUS augmentées des quartiers article 6, était trop ambitieuse pour les moyens du PNRU, voire non pertinente pour certains sites, et elle n'a été qu'un affichage à l'aune duquel il est peu opérant d'évaluer le PNRU.

3 - Une priorisation des crédits effectivement alloués incomplètement vérifiée du fait des lacunes du système d'information

Il s'agit ici de vérifier si les crédits affectés à chaque quartier sont bien fonction de son degré de priorité et si les objectifs de répartition des subventions en fonction du degré de priorité des quartiers, objectifs fixés par le conseil d'administration de l'ANRU, sont atteints. On rappellera que le conseil d'administration du 9 février 2005 a décidé que 70 % des financements de l'agence devaient être consacrés aux quartiers de priorité 1 car « *c'est sur ces quartiers que doit s'exercer en première priorité la solidarité nationale* ». Les quartiers supplémentaires, dits de priorité 2, devaient « *pouvoir bénéficier d'environ 20 % des financements de l'ANRU* » et les quartiers de priorité 3 « *d'une enveloppe sensiblement inférieure à 10 % du programme* ». L'examen de cette question est crucial pour pouvoir apprécier si les demandes ont été traitées avec équité. On a vu que la variété et le nombre des critères de modulation des montants d'intervention de l'ANRU rendent difficile sinon impossible une analyse convention par convention. Il est malheureusement tout aussi difficile, en l'état actuel des données, de vérifier précisément, d'un point de vue plus global, si les priorités d'affectation des ressources financières en direction des quartiers les plus en difficultés ont été respectées. En effet :

- les conventions, qui sont les documents qui peuvent être exploités pour conduire l'analyse, ne concernent pas toujours un seul quartier : un tiers des conventions porte sur plusieurs quartiers (jusqu'à 7 quartiers) et inversement 21 quartiers ont fait l'objet de plusieurs conventions ;
- les données financières de l'ANRU ne permettent pas de mesurer les montants consacrés à chaque quartier, car le suivi est opéré par convention et non par quartier ; il n'est donc pas possible de vérifier

si la décision du conseil d'administration du 9 février 2005 d'affecter des parts différentes de financement selon le degré de priorité du quartier a été appliquée ; l'ONZUS a tenté une mesure en affectant conventionnellement un degré de priorité à la convention, à savoir le degré de priorité le plus élevé des quartiers qu'elle concerne.

Tableau n° 3 : montant des subventions selon le degré de priorité des conventions signées

Situation à la fin 2012	Rang de priorité des conventions (fonction de la priorité du quartier de rang le plus élevé)			Conventions bailleurs	Total conventions
	Priorité 1	Priorité 2	Priorité 3		
Montants en M€					
Nombre de conventions	184	192	8	13	397
Montant programmé tous financeurs	29 614	14 981	386	53	45 034
% du programmé total par priorité	65,8 %	33,3 %	0,9 %	0,1 %	100 %
Montant programmé ANRU	8 113	3 415	103	20	11 651
% du programmé ANRU par priorité	69,6 %	29,3 %	0,9 %		

Source : ONZUS, à partir des données ANRU

La méthode d'analyse adoptée, dont les résultats figurent au tableau n° 3, conduit à surestimer les financements de priorité 1 car dans les conventions classées en priorité 1 figurent aussi des quartiers non prioritaires. Ainsi que le relève le rapport de l'ONZUS, « l'impossibilité de territorialiser les montants du PNRU conduit à sous-estimer fortement les montants alloués aux quartiers de priorité 3, puisque seuls 8 d'entre eux (sur un total de 104) sont isolés dans des conventions, le reste se trouvant dans des conventions comprenant des quartiers de priorité supérieure ». Inversement, dans la pratique, les opérations isolées tendent à servir significativement les quartiers de priorité 1 et 2. Ainsi, le respect de l'objectif d'allouer 70 % des subventions aux quartiers de priorité 1 et 20 % aux quartiers de priorité 2 n'est pas certain.

Ces observations témoignent des sérieuses lacunes du système d'information de l'agence, analysées ci-après. L'absence d'emboîtement

entre la liste des quartiers et la liste des conventions porte fortement préjudice au suivi du PNRU.

Les constats qui précèdent devraient conduire à analyser de manière approfondie la couverture cumulée des quartiers prioritaires par le PNRU et le NPNRU, de façon à s'assurer que tous les sites connaissant les dysfonctionnements les plus importants soient traités, même si la volonté ou la capacité locale est insuffisante.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

L'analyse des missions et de la gouvernance de l'ANRU met en évidence trois points d'attention :

- *l'extension continue des missions de cet établissement ne doit pas porter préjudice aux programmes qui constituent son cœur de métier. Les nouvelles missions du PIA peuvent alimenter des demandes de création d'emplois à l'ANRU, sans qu'ait été expertisée la possibilité d'alternatives à coût constant. Les arguments invoqués quant au choix de l'ANRU pour prendre en charge certaines de ces nouvelles missions ne convainquent pas. Un engagement éventuel de l'ANRU dans des interventions en fonds propres soulève de fortes interrogations et nécessiterait en tout état de cause une particulière vigilance, à la fois pour éviter la dispersion des efforts et pour maîtriser les risques ;*
- *le pilotage de cet établissement public est complexe, avec une gouvernance partagée entre partenariat national et local, d'une part, et une fonction d'opérateur de l'État, d'autre part. La création du Commissariat général à l'égalité des territoires doit s'accompagner d'une réévaluation de la place jusqu'ici insuffisante du ministère chargé du logement dans l'exercice de la tutelle, alors que le financement de l'agence est dans la sphère de ce ministère. Le nombre très important des membres du conseil d'administration ne lui permet pas d'avoir un rôle de pilotage stratégique. La mise en chantier d'un contrat d'objectifs et de performance (COP) devrait être l'occasion de traiter ces questions ;*
- *l'objectif de traiter prioritairement les quartiers du PNRU les plus en difficulté (priorité 1 et priorité 2) est globalement atteint, sous réserve des retards de programmation et de la vérification des données financières que les outils actuels de suivi de l'ANRU ne*

permettent pas de restituer par quartier. Par contraste, l'ANRU n'a pu traiter qu'une minorité des quartiers complémentaires (priorité 3). Dix ans après le lancement du PNRU, ce résultat invite, dans la perspective du NPNRU, à éviter un éparpillement des quartiers éligibles, peu conforme avec les objectifs de solidarité nationale voulus par le législateur.

En conséquence la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. préserver la capacité de l'ANRU à intervenir sur son cœur de métier en limitant l'attribution à l'agence de nouvelles missions qui en seraient trop éloignées ;*
 - 2. subordonner toute décision de développer une activité d'interventions en fonds propres à une évaluation préalable approfondie des risques encourus par l'agence et de l'efficacité comparée du recours à d'autres acteurs ;*
 - 3. alléger la composition du conseil d'administration et démultiplier son action par des groupes de travail thématiques ;*
 - 4. élaborer sans tarder un contrat d'objectifs et de performance entre l'État et l'ANRU, prenant pleinement en compte le contexte nouveau du NPNRU et du PIA 2 et ses conséquences sur le fonctionnement de l'agence ;*
 - 5. s'assurer, par un examen approfondi de la couverture des quartiers prioritaires par le PNRU et le NPNRU, du traitement des sites connaissant les dysfonctionnements les plus importants.*
-

Chapitre II

Un fonctionnement interne mieux maîtrisé, un système d'information défaillant

I - Une structure installée dans la durée

A - Des ressources humaines dynamiques

1 - Une organisation évolutive

a) Des effectifs principalement constitués de cadres

L'ANRU comprenait à la fin de 2013, 88 salariés en équivalent temps plein (ETP), auxquels il faut ajouter la mise à disposition du directeur général adjoint par la société Service, conseil, expertise et territoires (SCET) et 4 salariés non permanents (contrats de professionnalisation et stagiaires). Les effectifs ont connu une forte croissance entre la création de l'agence en 2004 et 2010, passant de 42 à la fin de 2005 à 92 à la fin de 2010. Depuis, ils ont légèrement décliné.

La structure des emplois de l'agence fait apparaître une prépondérance des postes de cadres, qui représentent 76 % des salariés, dont 12 % pour les cadres supérieurs. Cette structure est à l'image des missions de l'ANRU, tournées vers le cadrage et le pilotage de programmes, le suivi technique, administratif et financier de ceux-ci et l'appui aux porteurs de projets. Les effectifs de l'agence ne comportent quasiment pas d'employés (1 ETP au total), ce qui met en question

l'adéquation entre certaines missions de base, comme le secrétariat, et le positionnement des salariés qui leur correspondent, classés en agents de maîtrise.

La répartition des activités des différents postes de travail s'établit comme suit :

- Missions support : 33,1 ETP ;
- Instruction PNRU/NPNRU/PNRQAD : 15,0 ETP ;
- Accompagnement PNRU/NPNRU/PNRQAD : 35,9 ETP ;
- Instruction et pilotage PIA : 5,5 ETP.

L'investissement important de l'agence dans la formation de ses salariés correspond à ce type de structure. En 2012, l'effort de formation, hors coûts salariaux, a représenté 3,6 % de la masse salariale, pour une moyenne de 43 heures par salarié.

b) Des adaptations d'organigramme pour intégrer les nouvelles missions de l'agence

La diversification des missions de l'ANRU depuis 2010 invite à considérer l'évolution de l'organisation interne de l'agence. L'organigramme distingue aujourd'hui les entités suivantes :

- une direction générale (directeur général et directeur général adjoint), à laquelle sont rattachées trois entités d'état-major : la direction de la communication, la direction des relations institutionnelles et le pôle ressources humaines ;
- trois directions transversales : la direction administrative et financière (DAF), la direction de la stratégie et du développement des programmes (DSDP) et la direction de l'animation et de l'appui aux acteurs de la rénovation urbaine (DAAARU) ;
- deux directions opérationnelles à vocation territoriale, l'une pour le « grand Île-de-France », tournée vers les régions du Bassin parisien et deux départements d'outre-mer, l'autre, intitulée « régions », pour les autres régions ; ces directions sont en interaction fonctionnelle avec les trois directions transversales ;
- une agence comptable, dirigée par un trésorier-payeur général.

La coexistence d'une direction administrative et financière et d'une agence comptable matérialise depuis 2009 la fin du cumul entre les fonctions de directeur financier et d'agent comptable, qui persistait depuis

la création de l'ANRU. La Cour des comptes, à l'occasion du jugement des comptes de la période 2004-2008, et la mission d'audit conduite par la DGFIP, le Contrôle général économique et financier et le Conseil général de l'environnement, de l'énergie et du développement durable (CGEDD) en 2009 avaient en effet alerté sur les sérieux risques que faisait porter cette confusion sur la qualité de la gestion financière et comptable de l'ANRU. Depuis 2009, suivant les préconisations de la Cour, les effectifs de l'agence comptable ont été mis au niveau minimal nécessaire et son personnel, qui comportait de nombreux contractuels, stabilisé.

Plusieurs autres modifications sont intervenues dans l'organigramme de l'ANRU depuis 2010 :

- le secrétariat général a été supprimé et ses missions ventilées sur la DAF et la direction générale. En attente de la confirmation des nouvelles missions de l'agence, le poste de directeur administratif et financier n'a pas été pourvu depuis septembre 2013, mais devrait l'être d'ici à la rentrée 2014 ;
- la mission « points d'étapes » (il s'agit des bilans d'ensemble réalisés deux fois au cours de la vie des conventions pluriannuelles les plus importantes) a été rattachée à la DAAARU ;
- la mission d'audit a été créée et structurée autour d'une charte d'audit ;
- la DSDP s'est réorganisée par mission. Elle compte désormais une mission internats d'excellence et égalité des chances et un pôle prospective et statistiques.

Ces évolutions ont permis d'intégrer successivement à la structure existante les nouvelles missions de l'agence. Le PNRQAD est pris en charge par les mêmes équipes que celles dédiées au PNRU, aussi bien au plan territorial qu'au siège, ce qui permet de mutualiser les ressources humaines affectées à ces deux programmes. Les deux actions du PIA, internats d'excellence et culture scientifique et technique, ont donné lieu à la création d'un pôle dédié de trois personnes. Celui-ci a été placé au sein de la DSDP et non en marge de l'organigramme, les fonctions support nécessaires à ces actions étant mises à disposition par les directions existantes (la gestion financière est estimée à près de 2 ETP). En revanche, la suppression du secrétariat général et son éclatement entre la DAF, qui a en charge les fonctions informatiques, juridique et de contrôle de gestion, et le pôle ressources humaines, emporte moins la conviction. L'ANRU justifie cette réorganisation par la nécessité d'assurer une meilleure synergie entre système d'information, contrôle de gestion et

gestion financière, les liens avec la gestion des ressources humaines étant moins évidents.

2 - Une organisation indissociable des services déconcentrés de l'État, aux effectifs décroissants

L'ANRU ne pourrait pas fonctionner sans ses prolongements locaux que sont les délégations territoriales. À la fin de 2013, 348,91 ETP (108,83 de catégorie A, 189,26 de catégorie B et 50,82 de catégorie C) étaient affectés, selon les cas, en direction départementale des territoires (et de la mer) (DDT/M), en unité territoriale de la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL)²⁴ et en direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL)²⁵ pour mettre en œuvre au niveau local le PNRU, le PNRQAD et le programme collèges dégradés.

Le siège de l'agence s'attache à développer la qualification de ce réseau, au travers d'un dispositif d'animation et de formations dédiées. Doté d'un budget annuel de 700 000 €, le pôle formation au sein de la DAARU a formé ces dernières années 650 à 750 stagiaires par an, soit un peu plus de 1 100 journées stagiaires annuelles.

Cependant, cette organisation est potentiellement fragile compte tenu de la décroissance rapide des effectifs en DDT/M affectés à la mission budgétaire *égalité des territoires, logement et ville*. Selon les documents annexés au projet de loi de finances pour 2014, 571 postes ETPT seront perdus sur une seule année, soit une chute de 5,2 %.

Le NPNRU sera certes moins volumineux financièrement et en nombre de sites que le PNRU, mais outre que ce dernier est loin d'être achevé, les services déconcentrés chargés du logement seront mobilisés par bien d'autres missions dans les années à venir : développement de l'offre de logements sociaux, démarches territoriales, habitat indigne, efficacité énergétique, etc. Aussi des arbitrages seront-ils nécessaires. Il serait souhaitable que la tutelle et l'agence travaillent de concert pour

²⁴ En Île-de-France.

²⁵ Outre-mer.

anticiper l'organisation optimale à l'horizon de la réalisation du NPNRU, dont l'échéance est prévue dans 10 ans.

Le secrétaire général des ministères en charge de l'écologie et du logement associe une fois par an le directeur général de l'ANRU à la préparation de la répartition des emplois dont il a la charge dans les services déconcentrés de l'État mis à disposition de l'agence. Il fait état de diverses pistes d'optimisation des services, concernant notamment la simplification de l'instruction *a priori* des demandes de subvention, le renforcement des contrôles *a posteriori*, la polyvalence des agents ou la mutualisation de compétences à l'échelon départemental ou supra-départemental. S'y ajoute la dématérialisation qui pourra s'appuyer sur les solutions en cours d'élaboration pour le droit commun du financement du logement social (SPLS/Galion), l'objectif poursuivi étant que les instructeurs ne soient confrontés qu'à un seul système d'information.

3 - Des effectifs contenus, mais en partie hors plafond

a) Des effectifs contenus

Le tableau ci-après synthétise les évolutions des effectifs et de la masse salariale depuis la création de l'agence.

Tableau n° 4 : évolution des effectifs depuis 2005

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Effectif ETP	37	42	62	74	73	85	92	91	88	88
Masse salariale M€	1,782	3,292	4,513	5,456	6,090	6,497	7,824	7,926	8,112	7,800
Evolution masse salariale		85 %	37 %	21 %	12 %	6,7 %	20 %	1,3 %	2,3 %	-3,8%

Source : ANRU

Ces données confirment le caractère contenu des effectifs, mais aussi de la masse salariale de l'agence depuis 2010. La baisse de la masse salariale en 2013 correspond à l'effet report du recul de l'effectif intervenu en 2012. Dans la continuité, le budget 2014 de l'ANRU prévoit

des frais de personnel en baisse de 3 %, hors personnels du comité d'évaluation et de suivi et salariés affectés au PIA.

La trajectoire prise par l'agence est conforme à la lettre de cadrage adressée aux ministres en juin 2012 en vue du budget triennal 2013-2015. Le Premier ministre avait demandé aux opérateurs de participer à l'effort de maîtrise des finances publiques en réduisant leurs effectifs de 2,5 % par an hormis les secteurs prioritaires de l'enseignement, de la police, de la gendarmerie et de la justice.

b) Une importante rotation du personnel

Le précédent contrôle de la Cour avait mis en évidence la rotation importante des effectifs de l'ANRU. 59 personnes avaient quitté la structure entre 2006 et 2010, dont 7 licenciements et 4 ruptures conventionnelles. Cette situation a laissé des traces, voire semble perdurer, puisque 62 % des collaborateurs de l'agence en poste en 2013 ont été recrutés depuis moins de quatre ans. L'instabilité des équipes est susceptible de fragiliser l'agence en gênant la capitalisation des savoir-faire nécessaires à la conduite des programmes.

c) Des rémunérations dynamiques

Les rémunérations individuelles du personnel en place ont connu une évolution dynamique sur la même période. L'ANRU étant un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), ses collaborateurs sont contractuels, de droit privé et de droit public. Chaque année, un pourcentage de croissance indiqué par le contrôleur budgétaire est appliqué à la masse salariale (rémunération du personnel en place) et l'enveloppe ainsi déterminée est distribuée aux salariés sous forme de prime exceptionnelle ou d'augmentation annuelle (avancement ou promotion).

Sur la base de 52 personnes recensées dans les fichiers de 2010 à 2013, la rémunération brute moyenne du personnel en place a progressé respectivement de 4,1 % en 2011, de 2,3 % en 2012 et de 2,5 % en 2013. La moyenne des cinq rémunérations brutes les plus importantes a atteint 119 000 € en 2012. Le glissement-vieillesse-technicité (GVT) négatif (effet du solde des arrivées et des départs) a toutefois permis de limiter l'évolution à la hausse de la masse salariale.

Un nouvel accord d'intéressement a été conclu pour la période 2012-2014. Ses indicateurs ont évolué pour prendre en compte la problématique des sorties de convention et de suivi des projets. L'intéressement versé aux salariés en 2013 a atteint 2,41 % de la masse salariale (sur un maximum possible de 4 %), soit un peu plus de 115 000 €. Ce montant se situe dans la ligne des quatre dernières années, exception faite de 2009, où l'intéressement avait représenté 3,75 % de la masse salariale. L'atteinte à 100 % de l'indicateur relatif au montant des engagements surprend, dans la mesure où, à la fin de 2013, le PNRU était loin d'être complètement engagé dix ans après son lancement (cf. chapitre III).

d) Des effectifs hors plafond

Conformément à la lettre de cadrage du Premier ministre précitée, le plafond des effectifs de l'ANRU est passé de 88 ETPT en 2012 à 83 en 2013 et 81 en loi de finances initiale pour 2014. Fin 2013, le plafond d'emplois de l'ANRU était donc dépassé de 5 postes. Pour les dirigeants de l'agence, ce dépassement s'explique par des missions qui n'ont pas été intégrées initialement dans le format de la structure, à savoir les 2 agents affectés au comité d'évaluation et de suivi et les 3 agents relevant du PIA (internats d'excellence et culture scientifique et technique).

Ce dépassement est préoccupant, car si les sureffectifs peuvent se justifier du point de vue de l'agence, il n'en reste pas moins qu'ils représentent des emplois à la charge des finances publiques. Le directeur du budget a indiqué à ce propos que l'obligation de respecter le plafond d'emplois voté en loi de finances s'impose à l'ANRU pour l'ensemble de ses missions, y compris celles qui lui ont été confiées dans le cadre des investissements d'avenir. À tout le moins, il conviendrait que l'Observatoire national de la politique de la ville créé par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, en mutualisant les ressources actuelles de l'ONZUS et du comité d'évaluation et de suivi, parvienne à résorber les deux postes affectés à ce dernier.

Le directeur général de l'ANRU estime qu'il lui est impossible de prendre en charge sans renfort les nouvelles missions liées au PIA. Dès lors que l'ANRU est choisie comme opérateur, il serait de bonne gestion qu'elle voie sa situation régularisée au regard du plafond d'emplois, mais après optimisation de ses propres effectifs par redéploiement.

4 - Une réduction de format à anticiper

La promulgation en février 2014 de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, d'une part, et l'inscription en loi de finances pour 2014 du nouveau programme des investissements d'avenir (PIA 2) pour lequel l'ANRU a été choisie comme opérateur de 3 actions, d'autre part, donnent à présent une visibilité sur les missions de l'agence à moyen terme. L'activité liée au PNRU va progressivement se concentrer sur les paiements et la gestion des soldes de conventions. Parallèlement, le NPNRU va monter en charge pour connaître une activité significative vraisemblablement à partir de 2016, mais son montant, plus de deux fois inférieur à celui du PNRU, sur un nombre plus limité de sites, devrait logiquement conduire à un reformatage des équipes de l'agence à terme. Le PIA 2 va se mettre en place à compter de 2015 et devrait au contraire nécessiter des postes supplémentaires pour la durée des actions prises en charge par l'agence.

Une première réflexion sur l'évolution des métiers et leur répartition quantitative va être engagée par l'agence en 2014 avec l'aide d'un conseil extérieur. La préparation du nouveau contrat d'objectifs et de performance devrait être l'occasion de disposer d'une perspective claire sur les effectifs et les métiers actuels et futurs de l'agence.

B - Des locaux à optimiser

L'ANRU s'est dotée en mai 2010 d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI), conformément à la circulaire du ministre du budget du 16 septembre 2009 à l'attention des opérateurs de l'État. À l'époque, l'ANRU occupait en location trois sites dans le quartier Montparnasse à Paris.

Une opportunité de prise à bail a permis de regrouper en 2010 l'ensemble des salariés de l'agence sur un seul site dans le sixième arrondissement de Paris. Ce site occupe 2 437 m² sur 6 niveaux. En 2012, le loyer a été renégocié avec l'appui de France Domaine, pour aboutir à un montant de 1,097 M€ hors charges (1,250 M€ charges comprises), soit 450 €/m², mais en réalité 396 € en tenant compte de réfactons sur le loyer pendant trois ans.

Les directives de la politique immobilière de l'État fixant une norme maximale de 12 m² de SUN (surface utile nette) par poste de

travail s'appliquent à l'ANRU. Le SPSI fait état de 120 postes de travail, ce qui permet à l'ANRU d'afficher un ratio de 14,9 m² alors que depuis 2010 les effectifs en poste, stagiaires et salariés en contrat de professionnalisation compris, ne dépassent pas 95. Sur la base de 92 salariés et équivalents (contrats de professionnalisation, vacataires) à la fin de 2013, on se situe en réalité plutôt autour de 17 m² par salarié, ce qui dépasse nettement la norme.

La perspective d'effectifs nouveaux liés au PIA 2 et le départ pour le Commissariat à l'égalité des territoires des deux salariés affectés au comité d'évaluation et de suivi nécessitent une actualisation du SPSI de 2010. Compte tenu des éléments qui précèdent, l'ANRU devrait pouvoir héberger ses nouveaux salariés dans les locaux existants. On peut toutefois s'interroger sur la nécessité de maintenir, pour les 10 ans à venir, l'implantation de l'agence au centre de Paris. Dans son avis rendu en 2012, le Conseil de l'immobilier de l'État invitait déjà l'agence « à considérer le choix de sa localisation d'ici 2014 au regard des orientations générales de la politique immobilière de l'État et à rechercher une solution locative moins onéreuse ou une location dans un immeuble domanial libéré ».

C - Une communication reprenant de l'ampleur avec le NPNRU

La stratégie de communication de l'ANRU vise en premier lieu à entretenir une communauté professionnelle des acteurs de la rénovation urbaine. Elle recherche en second lieu à donner une image positive des quartiers populaires au travers des opérations de rénovation urbaine dont l'agence est investie. Par-delà l'image de démolisseur qui prévalait au travers du prisme des médias, ce sont les différents volets des interventions de l'agence en faveur de la rénovation des quartiers qui sont mises en valeur (clause d'insertion, diversification des fonctions, développement économique, etc.) auprès du grand public, des élus et des autres acteurs institutionnels.

Le budget de communication affiche principalement deux grands postes de dépenses :

- les publications, notamment le magazine « Rénovation urbaine », qui est diffusé aux partenaires institutionnels et aux acteurs de la rénovation urbaine ;

- les rencontres avec les acteurs de la rénovation urbaine, à savoir en principe en alternance tous les deux ans les Journées nationales d'échanges de la rénovation urbaine et les Forums régionaux des acteurs de la rénovation urbaine.

Les dépenses de communication de l'agence se situent dans une fourchette de 0,5 M€ à 1 M€ selon les années. On peut comparer ce montant à titre indicatif au budget de communication de l'ANAH (1 à 2,2 M€ au cours des années 2010 à 2012) ou de l'ACS² (0,9 M€), étant précisé qu'à la différence de l'ANRU, c'est le grand public qui est bénéficiaire direct des aides de ces deux établissements.

Les Journées nationales d'échanges de la rénovation urbaine tenues en 2011 ont nécessité un budget important. En 2013 aucune rencontre d'acteurs n'a eu lieu, compte tenu de la période d'attente avant le lancement du NPNRU. Mais en 2014, des Journées nationales ont eu lieu en juin, dans le contexte de la nouvelle politique de la ville. Rien n'est décidé pour la suite quant à la périodicité des rencontres de ce type.

Le précédent contrôle de la Cour avait mis en évidence plusieurs irrégularités dans les procédures de commande des prestations de communication (dépassements de seuil, dépassements substantiels des marchés initiaux, etc.). L'examen mené au cours de la présente enquête a permis d'identifier un partenariat sans mise en concurrence avec une chaîne de télévision. L'ANRU estime que la chaîne étant la seule à proposer le type d'émission concerné, il y a un intérêt mutuel au partenariat, et qu'en conséquence elle peut invoquer le régime juridique du parrainage. Cet argumentaire n'écarte cependant pas le risque de requalification en marché public, dès lors que des prestations en faveur de l'agence pourraient être clairement identifiées.

Si l'ANRU a des relations régulières avec le cabinet du ministre délégué à la ville afin de valider ses actions de communication, elle ne participe pas à la coordination interministérielle conduite par le service d'information du Gouvernement (SIG), qui traite prioritairement avec les directions de la communication des différents ministères.

II - Des mesures d'économies encore incomplètes sur le fonctionnement

A - Des économies sur le fonctionnement interne, mais pas sur les prestations liées aux interventions

Les charges de fonctionnement et d'investissement de l'ANRU (personnel inclus) ont connu une forte croissance jusqu'en 2010, pour atteindre cette année-là 22,5 M€. Depuis, elles ont tendance à décroître et ont été ramenées à 17,0 M€ en 2013 (voir tableau n° 7 plus loin), en observant toutefois que cette dernière année peut être qualifiée de « creuse » avant le lancement du NPNRU.

Si on exclut la masse salariale, les charges de fonctionnement et d'investissement se décomposent en deux ensembles, dont les montants sont récapitulés dans le tableau n° 5 ci-après à partir de l'année 2009 :

- le *fonctionnement interne* de l'agence proprement dit : locaux, informatique, communication institutionnelle, prestations intellectuelles à usage interne liées au fonctionnement ou au développement des missions de l'agence, frais du comité d'évaluation et de suivi, etc. ;
- les *charges liées aux interventions* de l'agence, ciblées sur les acteurs de la rénovation urbaine (porteurs de projets, maîtres d'ouvrage, délégations territoriales) : animation des réseaux, formation des acteurs, pôle d'appui opérationnel (PAO), points d'étape, primes de concours de qualité architecturale, etc.

Tableau n° 5 : répartition des dépenses de fonctionnement entre fonctionnement interne et charges liées aux interventions

En M€	2009	2010	2011	2012	2013
Charges de fonctionnement interne	7,650	8,345	7,115	6,007	4,779
Charges de fonctionnement liées aux interventions	3,776	4,944	5,609	5,928	3,722
Total	11,426	13,289	12,724	11,935	8,501

Source : ANRU avec retraitements Cour des comptes

Il résulte de ces données que l'ANRU a sensiblement réduit, de 38 %, ses dépenses de fonctionnement interne entre 2009 et 2013. Cette diminution s'explique pour une grande part par le quasi achèvement des développements nouveaux sur l'application informatique AGORA et la ré-internalisation des prestations support ; elle tient aussi aux effets de la période d'attente avant un nouveau PNRU sur les budgets de communication et d'études stratégiques, à l'achèvement du conventionnement PNRQAD et au transfert des prestations d'études du comité d'évaluation et de suivi à l'ONZUS. Mais la renégociation du loyer et la systématisation de la mise en concurrence des prestataires ont aussi permis des économies non négligeables, de l'ordre de 10 % sur la période, en conformité avec les directives données aux opérateurs dans le cadre du budget triennal 2013-2015.

En revanche, les dépenses réalisées directement à l'intention des acteurs de la rénovation urbaine ont été en phase ascendante jusqu'en 2012, avant de retrouver en 2013 leur niveau de 2009. L'agence prévoit une remontée de ces budgets en 2014 à l'occasion du lancement du PNRU. Il conviendrait que cette inflexion soit compensée par de nouveaux efforts d'économie sur le fonctionnement interne et que la pertinence des dépenses envisagées soit systématiquement réinterrogée.

Il est à noter que, dans le contrat d'objectifs et de performance maintenant échu, figurait un objectif de ratio dépenses de fonctionnement/nombre d'actes (pondéré) de 800 €. Il serait souhaitable que le COP à venir comporte un tel objectif, de façon à proportionner et ajuster les budgets de fonctionnement sur les dix ans à venir.

B - Des procédures de commande publique mieux maîtrisées

L'ANRU, en tant qu'établissement financé principalement sur fonds publics et dont la gouvernance est publique, relève de l'ordonnance du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics. Les procédures de commande prévues par cette ordonnance, qui s'apparentent à celles du code des marchés publics, lui sont donc applicables.

Le précédent contrôle de la Cour avait relevé un défaut de maîtrise de ces procédures. L'organisation a été profondément revue depuis, dans une optique de maîtrise des risques juridiques et d'optimisation économique des achats de l'agence.

Actuellement, les achats sont décentralisés au niveau des directions de l'agence, chacune d'elle passant et exécutant ses marchés pour ses propres besoins. Un travail de segmentation en prestations homogènes a été réalisé au 1^{er} semestre 2012 afin de regrouper des achats similaires envisagés par plusieurs directions à la fois, l'agence étant considérée comme un seul pouvoir adjudicateur. Lorsque des besoins communs sont identifiés, la mise en place de marchés globaux est privilégiée (cela est le cas, par exemple, pour des prestations de reprographie, de traicteur ou encore de conception graphique et impression de documents).

La direction administrative et financière assure une mission d'appui et de conseil dans le domaine des marchés publics. De plus, une mission juridique placée auprès de la DAF intervient à la demande, notamment, lors de la mise en place de procédures de mise en concurrence, de la rédaction des dossiers de consultation des entreprises et tout au long de l'exécution des marchés. Depuis le 1^{er} septembre 2010, tous les marchés ou accords-cadres dont le montant estimé est supérieur ou égal à 90 000 € HT doivent être soumis à l'examen préalable de la responsable de cette mission.

Pour les marchés d'un montant supérieur à 200 000 € HT, une commission d'examen porte un avis sur le choix du prestataire pressenti. Elle est composée du contrôleur général économique et financier, d'un représentant de l'agence comptable, d'un représentant du service acheteur, d'un représentant de la DAF et de la mission juridique.

Enfin l'agent comptable, avant mise en paiement, veille au respect des dispositions applicables à la commande publique.

Au-delà de la régularisation des procédures, l'ANRU a mis en place plusieurs « plans d'action achats » afin de mieux définir les besoins, négocier dès que cela est possible et prévoir le cas échéant des clauses environnementales et sociales adaptées.

Les relations entre l'ANRU et l'IFMO (Institut de formation de la maîtrise d'ouvrage de la ville) s'inscrivent dans un contexte particulier. L'IFMO est une association dont sont membres l'Union sociale pour l'habitat (USH), la Caisse des dépôts et consignations, l'ANRU, l'ACSé et la Fédération des entreprises publiques locales. Elle assure, pour le compte de l'ANRU la formation de prise de poste des nouveaux arrivants des équipes des délégations territoriales des stages à l'intention des collaborateurs de l'agence et des délégations territoriales, des formations en direction des acteurs des programmes et des formations spécifiques pour les acteurs associatifs des quartiers. Jusqu'à la fin de 2012, hormis la formation de prise de poste, l'ANRU subventionnait l'IFMO pour ces prestations, s'affranchissant ainsi des procédures de mise en concurrence prévues par l'ordonnance de 2005 sans pouvoir justifier d'une relation de quasi-régie. Depuis, la situation a été régularisée par une procédure adaptée de mise en concurrence remportée par l'IFMO. Avec l'appui de nouveaux arguments, le retour à une relation *in house*, au sens du droit européen, a été soumis à l'approbation de la direction des affaires juridiques du ministère des finances. Au vu des nouvelles directives européennes « marchés publics » publiées le 28 mars 2014, celle-ci estime qu'il serait possible de reconnaître à certaines conditions un « *contrôle analogue conjoint* » sur l'IFMO, évitant sa mise en concurrence.

C - Des prestations intellectuelles à mieux circonscrire

La structure permanente de l'ANRU coexiste avec un volume important de fonctions externalisées, en particulier des prestations intellectuelles. Lors de son précédent contrôle, la Cour avait constaté la récurrence des prestations externes allant de pair avec une demande croissante d'effectifs nouveaux, alors même que les projets de rénovation urbaine entraînent en période de réalisation. Lors du conseil d'administration du 27 juin 2012, le président de l'ANAH a invité les services, en période de restriction budgétaire, à « *limiter au strict nécessaire le recours à des prestations de cabinets d'études ou*

intervenants extérieurs, en s'assurant que les missions ne sont pas redondantes, comme relevé par la Cour des comptes ».

La situation a peu évolué depuis. On constate toujours une externalisation importante des prestations intellectuelles, même si, en raison de l'achèvement progressif des conventions de rénovation urbaine, ces dépenses sont en baisse après le pic atteint en 2011. Les dépenses de prestations intellectuelles, hors informatique et communication, sont passées de 5,2 M€ en 2009 à 7,0 M€ en 2011 pour descendre à 4,3 M€ en 2013. Toutefois, la direction générale de l'agence prévoit une remontée du volume de ces prestations en 2014 à la faveur du lancement du NPNRU (organisation des Journées nationales d'échanges de la rénovation urbaine notamment).

L'ANRU dispose de deux types de marchés de prestations intellectuelles, respectivement pour les fonctions support internes et pour l'appui aux acteurs de la rénovation urbaine.

1 - Une assistance aux fonctions internes, étendue aux réflexions stratégiques de l'agence

Peuvent être cités les marchés suivants :

- trois marchés dans les domaines juridiques et comptables : un marché de conseil et de représentation juridique, un marché de conseil et d'assistance en achat public, un marché d'assistance à la gestion de la paye. Les deux premiers cités sont à bons de commande sans minimum ni maximum ;
- un marché alloti à bons de commande pour les prestations de conseil et d'expertise aux réflexions stratégiques de l'agence. Les 6 lots portent sur les différents domaines susceptibles d'éclairer les réflexions de l'agence : immobilier et foncier, finances locales et collectivités locales, politiques publiques du logement, etc. Leur montant estimé est de 512 000 € par an ;
- plusieurs marchés en matière de communication pour un montant maximum de 774 000 € par an : marché alloti de prestations de communication (supports écrits et internet) ; marché de conception, mise en valeur et appui à la communication audiovisuelle ; marché relatif à la surveillance de la presse écrite et à la rédaction d'une revue de presse quotidienne ; divers marchés de conception et impression de documents ;

- Plusieurs marchés de prestations informatiques, notamment un marché de prestations de services dans les domaines applicatifs, décisionnels et Web, pour un montant maximum de 1,66 M€ par an, et un marché d'hébergement et d'infogérance du système d'information et prestations associées, pour 0,55 M€ par an.

Le principe de ces externalisations n'appelle pas d'observations particulières en règle générale. En revanche, les prestations de conseil et d'expertise relatives aux réflexions stratégiques de l'agence sont surprenantes par leur ampleur et leur diversité. Elle confirment les constats du chapitre I, à savoir que l'agence, davantage que simple opérateur, est force de proposition et d'initiative, à la demande ou en substitution de la tutelle, et a besoin à cet effet de recourir elle-même à des analyses extérieures de bureaux d'études privés. Par cette pratique de délégation à une agence qui elle-même externalise en partie l'expertise nécessaire, l'occasion d'une réflexion stratégique partagée entre les ministères impliqués et l'opérateur chargé du renouvellement urbain semble avoir été manquée. Par ailleurs, les inspections générales, notamment le CGEDD, n'ont pas été mobilisées jusqu'à présent, hormis sur l'organisation financière et comptable de l'agence.

2 - Un appui d'ampleur aux acteurs de la rénovation urbaine

De nombreuses prestations intellectuelles sont externalisées à finalité d'intervention auprès des porteurs de projets et autres acteurs de la rénovation urbaine :

- un marché alloué à bons de commande, sans minimum ni maximum, pour les prestations de conseil et d'expertise auprès du pôle d'appui opérationnel (PAO) et des porteurs de projet. Ce marché, qui se décompose en 11 lots en fonction des thématiques traitées, représente un montant estimé de prestations de 4,21 M€ sur sa durée de deux ans ;
- un accord cadre multi-attributaires relatif aux « points d'étape » réalisés à deux moments de la vie des conventions de rénovation urbaine : points d'étape dits de « suivi » qui se déroulent généralement à deux ans et points d'étape dits de « clôture ». Les points d'étape portent sur les projets relevant des quartiers prioritaires ou présentant un investissement total supérieur à 100 M€. Le bureau d'étude mandaté est chargé d'établir un diagnostic de l'avancée du projet ainsi que des préconisations, qui

sont portées à la connaissance du porteur de projet et de l'ensemble des partenaires signataires de la convention. Le point d'étape permet de faire mesurer par un acteur extérieur les premiers effets des projets, et le cas échéant de mettre en débat les évolutions qui peuvent apparaître nécessaires. 14 prestataires sont attributaires de l'accord cadre, pour un montant maximum de 5,5 M€ sur deux ans ;

- plusieurs marchés de formation, principalement à destination des collaborateurs des délégations territoriales (DDT et services équivalents) : formations « prise de poste des nouveaux arrivants des équipes des délégations territoriales », pour 680 000 € sur 4 ans maximum ; formations « urbanisme, aménagement, habitat/logement » ; prestations de formation interne en compétences relationnelles (communication avec les medias, prise de parole, management) ;
- d'autres marchés de prestations intellectuelles : un marché relatif à l'appui, au suivi et à la capitalisation en matière de relogement dans les projets de rénovation urbaine, pour un montant estimé de 35 000 € par an ; un marché pour la capitalisation des points d'étapes, pour un montant de 40 275 € annuels.

L'ampleur de ces prestations pose question non sur leur principe, mais sur leur quantum.

L'achèvement progressif des opérations du PNRU et la montée en charge du PNRQAD et surtout du NPNRU devraient être l'occasion de mieux cibler les prestations de conseil et d'expertise auprès des porteurs de projets. Aujourd'hui, pas moins de 47 experts-conseils dans 10 domaines de spécialités interviennent à ce titre pour le PAO. Les évolutions récentes ouvrent la voie : des prestations de plus courte durée et plus centrées sur des thématiques opérationnelles, la mise en place de « missions d'appui qualifiantes », qui permettent de mutualiser l'assistance entre plusieurs porteurs devant faire face à une même problématique. On pourrait imaginer un « cœur de prestation » qui ne serait pas externalisé. L'achèvement du marché en cours, au début de 2015, devrait permettre cette remise à plat.

S'agissant des points d'étape, l'externalisation mérite aussi d'être réexaminée, compte tenu de son coût.

III - Des procédures d'aide complexes et un système d'information à refondre

Le PNRU, et dans une moindre mesure le PNRQAD, reposent sur une organisation à cinq étages, qui associe le siège, les chargés de mission territoriaux représentants du directeur général, les délégations territoriales, les porteurs de projets et les maîtres d'ouvrage des opérations soutenues.

Le management dans la durée, par définition longue, d'un tel dispositif requiert tout à la fois :

- des règles du jeu lisibles et une formalisation claire du rôle des différents acteurs ;
- un système d'information performant ;
- un mécanisme de contrôle susceptible de déceler les écarts aux règles et processus définis.

Si la dernière condition paraît remplie à ce jour, les deux premières ne le sont que partiellement.

A - Un encadrement des aides inutilement complexe

Les règlements généraux de l'ANRU, l'un relatif au PNRU (modifié en dernier lieu en 2011) et l'autre relatif au PNRQAD (datant de 2010), prévoient précisément pour chaque nature d'opération les modalités de financement que peut accorder l'agence : recevabilité et appréciation des projets, nature des opérations subventionnées et modalités de calcul de la subvention, conditions d'octroi de la subvention, etc.

Le règlement comptable et financier, modifié en dernier lieu fin 2012, détermine pour sa part les conditions spécifiques de programmation, d'engagement, de paiement, de demandes de subvention et de contrôle relatives aux programmes d'intervention de l'agence, PNRU et PNRQAD.

Ces règlements ont été approuvés respectivement par le ministre en charge de la ville, le ministre en charge du logement et le ministre en charge du budget.

1 - Une complexité des règles du jeu assortie de nombreuses dérogations

Les deux règlements généraux (PNRU et PNRQAD) et le règlement comptable et financier forment un ensemble dont la complexité a été soulignée dans le premier chapitre du présent rapport. En principe, ils ont le mérite de fixer précisément les critères d'intervention de l'agence et les conditions d'obtention des aides à l'intention des maîtres d'ouvrage et des services instructeurs. L'expérience a toutefois montré qu'ils n'évitaient pas une appréciation circonstanciée des dossiers. Le règlement général de l'agence dédié au PNRU ne comporte d'ailleurs pas moins de 25 situations pour lesquelles une dérogation « exceptionnelle » peut être accordée par les instances dirigeantes de l'ANRU. D'autre part, la multiplication des avenants témoigne d'une adéquation difficile entre le cadre réglementaire et la vie des projets. Pour le seul PNRU, le cumul du règlement général et du règlement comptable et financier représente 66 pages.

L'ANRU travaille d'ores et déjà à l'élaboration d'un règlement plus simple dans le cadre du NPNRU. La réflexion engagée par l'agence visant à simplifier les règles est opportune, dès lors qu'elle permettra de se doter de règles génériques applicables à des familles d'opérations les plus larges possibles. Il semblerait que la forfaitisation des conditions de financement d'un certain nombre d'éléments du NPNRU soit sérieusement envisagée.

D'autre part, il est souhaitable que le futur règlement du PNRU tienne mieux compte des délais de gestation des projets, dont l'expérience a montré qu'ils étaient souvent insuffisants pour parvenir à des conventions stabilisées, comme en témoigne le nombre d'avenants conclus (cf. supra). La réalisation systématique d'une étude préalable au conventionnement serait à cet égard une réponse pertinente.

2 - Une recomposition souhaitable des règlements

Les deux règlements généraux et le règlement comptable et financier sont étroitement liés. Pour les porteurs de projets et les maîtres d'ouvrage, ils forment un tout indissociable pour encadrer la préparation de leurs dossiers. Il en va de même pour les délégations territoriales qui instruisent les demandes présentées. Mais aussi, les règlements en vigueur s'adressent simultanément aux services internes de l'agence d'une part, et

aux porteurs de projets externes à l'agence d'autre part, ce qui peut en alourdir la lecture.

La préparation du NPNRU est l'occasion pour l'agence d'étudier l'opportunité de la recomposition des règlements. Une possibilité serait, à partir du matériau actuel des deux règlements généraux et du règlement comptable et financier, d'envisager un dispositif à double étage :

- un règlement unique d'intervention de l'ANRU (faisant sa place au PNRQAD et à l'encadrement comptable et financier des opérations), à usage externe des porteurs de projets et des maîtres d'ouvrage, approuvé par les ministres compétents ;
- et un règlement (ou une charte) interne de fonctionnement, à l'usage des collaborateurs de l'agence, y compris les délégations territoriales, dont la modification relèverait du seul conseil d'administration.

B - Un système d'information insuffisant, à revoir dans ses dimensions organisationnelles et informatiques

Lors de son précédent contrôle, la Cour avait relevé que l'adéquation de ressources limitées au besoin de financement des subventions restant encore à verser exigeait de mettre l'accent sur un suivi très précis du niveau réel des engagements valides et des paiements prévisionnels pouvant leur correspondre. Elle constatait un suivi encore déficient des données physiques et financières du PNRU, dans la mesure où aucun tableau de bord ne permettait à l'agence de disposer d'une réelle visibilité sur l'état d'avancement du programme. Cette exigence renvoie au besoin d'un système d'information performant assurant la traçabilité et, dans la mesure du possible, la prévision des opérations à leurs différents stades. Le contrat d'objectif et de performance maintenant échu mettait lui aussi l'accent sur des engagements de maîtrise des processus financiers et comptables. Ces observations restent d'actualité.

Deux applications, qui fonctionnent selon des principes comparables, ont été développées spécifiquement pour les besoins de l'ANRU :

- AGORA permet la gestion de la dépense, la validation et le suivi des demandes de paiement des dépenses d'intervention du PNRU ;

- PNRQAD a des fonctionnalités similaires à l'égard du programme du même nom.

La chaîne comptable, pour sa part, est gérée sur le progiciel CONCERTO, adapté au besoin de l'agence, qui retrace l'ensemble des dépenses de l'ANRU (fonctionnement et investissement internes, personnel et intervention), hors investissements d'avenir. Une interface automatique quotidienne déclenchée par *batch* de nuit permet l'alimentation de l'application CONCERTO par AGORA, et un retour d'information de CONCERTO vers AGORA. Enfin, CERIG, l'application de mandatement et de comptabilisation utilisée pour les dépenses d'intervention du PIA, est un logiciel propriété de l'ANRU, édité par la société du même nom.

Malgré les améliorations apportées depuis 2009 permettant une continuité de la chaîne de saisie et de traitement entre les maîtres d'ouvrage et le comptable, la performance de ce système d'information laisse toujours à désirer.

Le choix d'une solution interne, à l'origine, a conduit aux errements constatés lors du précédent contrôle de la Cour. Les développements successifs d'AGORA et de PNRQAD ont coûté au total 10,6 M€ en incluant les coûts indirects de déploiement tels que les formations. L'assistance à maîtrise d'ouvrage à elle seule s'est montée à 3,7 M€.

Selon le commissaire aux comptes, des améliorations notables ont été apportées en 2012-2013 à la fiabilité et à la sécurité du système d'information. Il reste à vérifier que la continuité de l'activité est assurée en cas d'éventuel sinistre et que la sécurité logique de tous les accès est assurée. Mais surtout, des imperfections notables subsistent dans l'architecture du système, d'ordre informatique ou organisationnel.

1 - Un suivi financier disjoint du suivi physique

La cohérence entre les données physiques et les données financières laisse à désirer. L'ANRU est obligée de faire chaque année une "enquête livraisons" pour connaître l'état de réalisation des opérations susceptibles de donner lieu à demandes de paiement, acomptes ou soldes. Les dernières enquêtes ont d'ailleurs fait état d'un stock important d'opérations livrées non enregistrées dans AGORA, accroissant les incertitudes sur les besoins de paiement par l'agence dans les mois et

années à venir. La chaîne d'information reliant les maîtres d'ouvrage au siège de l'agence est ici défaillante.

2 - Une insuffisante intégration entre données administratives et données comptables

L'intégration entre AGORA et CONCERTO, et plus généralement entre services instructeurs et services payeurs, semble insuffisante pour répondre aux besoins. Ainsi, il n'a pas été possible à la Cour d'obtenir avant retraitement par l'agent comptable les précisions nécessaires sur la ventilation par année des 528 M€ d'avances consenties aux maîtres d'ouvrage à la fin de 2013 (le logiciel CONCERTO n'est pas paramétré à l'agence comptable à cet effet). Autre exemple, les outils disponibles ne permettent apparemment pas d'afficher sans retraitements préalables l'avancement des programmes aux trois étapes programmé/engagé/payé, par catégories d'opération et par convention. Le rapprochement entre les données de paiement et les données de programmation/engagement n'est en effet pas opérationnel pour établir un tableau de bord.

3 - Une fonction d'aide à la décision à améliorer

Les applications informatiques ont été mises en place en fonction des besoins de programmation et de gestion, mais ne permettent pas de fonctionner de manière complètement satisfaisante comme infocentres pour l'aide à la décision. Ainsi, le dernier rapport de l'ONZUS n'a pas été en mesure d'établir des statistiques d'avancement du PNRU quartier par quartier, au motif que les données obtenues d'AGORA ressortent au niveau de la convention et non de ses composantes.

La direction de l'ANRU est consciente de ces imperfections. Le système informatique s'est voulu sophistiqué, par exemple en intégrant des calendriers de programmation prévisionnelle, au risque de nuire à sa vocation principale qui est de répondre aux besoins de traçabilité des opérations. Si le commissaire aux comptes de l'agence estime que la solution AGORA ne présente pas de risque en termes de continuité pour les cinq années à venir et permet donc d'achever le PNRU actuel, d'ores et déjà, l'abandon de ce logiciel est envisagé. L'ANRU a prévu d'élaborer au second semestre 2014 un cahier des charges pour renouveler les applications informatiques dans le cadre du NPNRU. Comme le suggère le secrétaire général des ministères en charge de l'écologie et du

logement, il serait souhaitable d'engager une coopération avec le ministère du logement, de façon à établir dans la mesure du possible des interfaces avec le système informatique de gestion du logement social de droit commun.

C - Des mécanismes de contrôle renforcés

Un comité d'audit interne et une mission d'audit interne ont été créés en 2010 à la suite des conclusions de l'audit DGFIP-CGEFI-CGEDD déjà cité.

Le comité d'audit interne se réunit tous les six mois. Présidé par le directeur général, il est composé des directeurs concernés, de l'agent comptable et du CGEFI. Il a pour mission de s'assurer du respect des procédures par les délégués territoriaux de l'agence et, plus marginalement, par les maîtres d'ouvrage.

La mission d'audit est rattachée à la direction administrative et financière, mais fonctionne avec des auditeurs qui ont un rôle et des missions distincts des chargés de mission financiers au contact quotidien des délégations territoriales. Elle rend compte de ses travaux au comité d'audit. La mission d'audit dispose d'un référent au sein du conseil d'administration de l'ANRU afin de garantir l'indépendance de la fonction.

Conformément à la charte d'audit, la mission évalue les risques auxquels s'expose l'agence dans le cadre du calcul des subventions au regard du règlement général et du règlement comptable et financier. Cela la conduit à contrôler les délégations territoriales, investies d'une délégation élargie depuis 2010. Il s'agit d'un contrôle de système (organisation) et d'un contrôle sur échantillon d'opérations. À compter du 4^e trimestre 2013, les délégations territoriales sont auditées pour la troisième fois.

Si les règlements encadrant les aides venaient à être simplifiés, comme cela a été évoqué plus haut, les mécanismes de contrôle de second niveau pourraient être renforcés en contrepartie de la plus grande latitude d'appréciation laissée aux services instructeurs. Une unité de doctrine d'intervention sur le territoire national pourrait être ainsi garantie dans le cadre du contrôle interne et sous la supervision du conseil d'administration.

On notera également qu'un pôle étude et méthodes a été créé au sein de l'agence comptable, en vue de sécuriser les procédures comptables et d'effectuer des contrôles de second niveau. Les comptes de l'agence ont été certifiés sans réserve pour la quatrième fois en 2012.

Le décret du 9 février 2004 relatif à l'ANRU prévoyait des modalités spécifiques de l'exercice du contrôle économique et financier de l'État sur l'agence, précisées, en tant que de besoin, par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie, du ministre chargé du budget et du ministre chargé de la politique de la ville. L'arrêté en question n'a pas été pris du fait de la parution en novembre 2012 du décret sur la gestion budgétaire et comptable publique, qui fait passer l'ANRU sous le contrôle budgétaire de l'État. Un nouvel arrêté de contrôle budgétaire de l'agence est en préparation en vue d'une publication au cours de l'année 2014.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

Trois séries d'observations peuvent être formulées sur le fonctionnement de l'ANRU :

- *l'ANRU s'est bien engagée dans la voie d'une optimisation de ses moyens de fonctionnement interne, en s'adaptant à l'évolution de ses missions, en réformant ses procédures d'achat, en regroupant ses locaux. Ce processus doit se poursuivre afin que l'agence participe à l'effort d'économies sur les dépenses publiques. Par ailleurs, l'importance du recours aux prestations intellectuelles justifie de mieux cibler celles-ci pour les limiter au strict nécessaire ;*
- *l'agence devra adapter ses ressources humaines en tenant compte du contexte budgétaire tendu et de la diversification de ses missions. La réduction rapide du format des services déconcentrés de l'État mis à sa disposition devrait conduire à une réflexion partagée entre les ministères impliqués et l'ANRU sur le devenir de l'organisation aujourd'hui en place ;*
- *le dispositif de gestion des aides souffre de la complexité des règlements et des insuffisances du système d'information. Le lancement du NPNRU devra s'accompagner d'une remise à plat combinant un allègement des règlements, un meilleur fonctionnement de la chaîne d'information depuis les maîtres d'ouvrage jusqu'à l'agence comptable et la conduite du chantier informatique proprement dit. Le contrôle interne mis en place en 2010 est un point fort sur lequel l'agence pourra s'appuyer davantage encore.*

En conséquence la Cour formule les recommandations suivantes :

- 6. mieux cibler, pour en limiter le montant au strict nécessaire, le recours aux prestations intellectuelles externes ;*
 - 7. simplifier, dans la perspective du NPNRU, les règles d'intervention de l'ANRU, par l'adoption d'un règlement unique d'intervention et d'une charte de fonctionnement interne ;*
 - 8. prévoir dans le futur règlement du NPNRU un temps de gestation des projets comportant une étude systématique préalable au conventionnement ;*
 - 9. mettre à plat le système d'information (informatique et procédural) afin, notamment, de resserrer la chaîne d'information entre les acteurs de la gestion des opérations et de répondre aux besoins de traçabilité des interventions.*
-

Chapitre III

Une assise financière toujours précaire

I - Des ressources moins diversifiées et plus fragiles qu'à la création de l'agence

Depuis le précédent contrôle de la Cour, les ressources de l'ANRU ont évolué en volume et en nature en raison des changements intervenus pour le financement du PNRU et de l'extension des missions confiées à l'établissement.

L'analyse globale des ressources de l'ANRU depuis sa création en 2004, récapitulée dans le tableau n° 6, confirme l'inflexion de leur structure. Hormis le PIA, pourvu d'un budget annexe, et le programme « collèges dégradés », l'État s'est complètement désengagé du financement de l'ANRU à partir de 2011. Le plan de relance a permis de prolonger de deux ans un financement qui, sinon, aurait probablement déjà disparu en 2009. Les fonds provenant de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC, dite Action Logement) et transitant par l'UESL sont devenus largement prépondérants dans les ressources de l'agence et plus spécialement du PNRU et du PNRQAD auxquels ils sont affectés. En cumul sur 2004-2013, hors PIA, Action Logement a représenté près de 74 % des ressources de l'agence, suivi par l'État (15 %), la CGLLS (6,5 %) et la contribution du Grand Paris (3,5 %).

Tableau n° 6 : évolution des ressources de l'ANRU

en M€	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	cumul 2004-2013	%
Subvention État hors PIA	50,000	135,000	272,166	200,000	187,916	204,821	156,361	4,800	4,800	4,244	1 220,108	14,9
Contribution Grand Paris								285,000			285,000	3,5
Subvention UESL	120,000	120,000	185,000	272,166	379,916	2 460,000	0,000	0,000	1 590,000	920,000	6 047,082	73,6
Subvention CDC	4,000	4,000	4,000	4,200	5,002	4,574	5,102	4,745	4,217	4,000	43,841	0,5
Contribution CGLLS	14,800	20,411	29,088	26,524	53,909	34,190	30,000	195,000	100,000	30,000	533,921	6,5
Autres produits	0,000	0,000	0,022	0,058	0,049	1,422	0,468	1,438	4,344	4,475	12,277	0,1
Produits financiers	0,058	1,067	3,989	19,923	29,076	8,987	2,421	5,405	0,462	0,030	71,419	0,9
Produits exceptionnels	0,000	0,001	0,000	0,001	0,000	0,119	0,132	0,247	0,039	0,046	0,584	0,0
Produits divers	0,002	0,041	0,050	0,067	0,073	0,076	0,091	0,086	0,085	0,084	0,655	0,0
Total hors reprises de provision	188,859	280,520	494,315	522,939	655,941	2 714,191	1 94,575	496,721	1 703,948	962,878	8 214,887	100

Source : ANRU, retraitement Cour des comptes.

Attention : Les ressources à recevoir sont comptabilisées en totalité dès qu'elles sont certaines, même si elles concernent des exercices ultérieurs.

L'étanchéité entre les programmes gérés par l'ANRU rend nécessaire une analyse distincte pour chacun d'eux.

A - Une dépendance forte du PNRU et du PNRQAD aux ressources d'Action Logement

1 - Des ressources instables pour le PNRU

Reposant initialement, de façon principale, sur des apports en provenance de l'État et de la PEEC, le financement du PNRU a été modifié à plusieurs reprises et notamment par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (MOLLE) du 25 mars 2009, qui a elle-même été aménagée depuis.

a) La participation des employeurs à l'effort de construction (Action Logement), une ressource déterminante

La loi du 25 mars 2009 dite MOLLE a prévu que soient fixées par décret les enveloppes de la PEEC affectées au financement du PNRU. Un premier décret du 12 mars 2012 mettait à contribution l'UESL à hauteur de 810 M€ au titre de 2012 et 780 M€ au titre de 2013. Pour 2014, un versement total de 950 M€ était prévu conjointement pour l'ANRU et l'ANAH. Dans la perspective du retour à un régime conventionnel de l'affectation de ces ressources, confirmé par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), une lettre d'engagement signée en novembre 2012 par l'État et l'UESL a prévu que cette dernière affecte 800 M€ par an au minimum à l'ANRU à partir de 2013. Puis, le décret du 27 août 2013 a fixé à 800 M€ pour 2013 et 900 M€ pour 2014 la contribution de la PEEC au PNRU.

b) Les crédits budgétaires de l'État, disparus après le plan de relance

La participation financière de l'État au PNRU s'est élevée jusqu'en 2010 en cumulé à 846 M€ hors plan de relance. Dans le cadre du plan de relance, l'ANRU a bénéficié en 2009 d'un abondement de 350 M€. Ce versement a soldé l'implication financière de l'État dans le PNRU

(hormis la mise à disposition de ses services déconcentrés), alors même que l'ANRU reste considérée comme un opérateur de l'Etat.

c) Deux contributions de la CGLLS

Une dotation annuelle de 30 M€ de la CGLLS a été créée par la loi MOLLE. Elle est reconduite depuis chaque année.

La CGLLS gère également une autre source de financement potentielle pour l'ANRU. La loi MOLLE avait institué un prélèvement sur le potentiel financier des bailleurs sociaux en vue de compléter les ressources affectées au PNRU. Ce prélèvement a été supprimé par la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 et remplacé, par la loi du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012, par la taxe prévue à l'article 1609 nonies G du code général des impôts (il s'agit du produit de la surtaxe sur les plus-values de cessions immobilières). Un arrêté annuel des ministres chargés du budget, du logement et de la ville prévoit annuellement les emplois du fonds visé à l'article L. 452-1-1 du code de la construction et de l'habitation²⁶ alimenté par cette taxe et géré par la CGLSS. Pour 2014, compte tenu des autres financements disponibles pour l'ANRU, les ressources du fonds (65 M€ environ) seront affectées entièrement à l'État (programme 135).

d) Une participation de la Caisse des dépôts et consignations au fonctionnement

Depuis l'origine du PNRU, en complément de sa fonction de prêteur et de financeur de l'ingénierie des porteurs de projets, la Caisse des dépôts et consignations soutient financièrement l'agence sur ses fonds propres au titre de l'ingénierie du programme. Aux termes de la convention 2008-2013, maintenant échue, une enveloppe de 4 M€ annuels est attribuée pour le fonctionnement de l'ANRU. Un abondement complémentaire est intervenu annuellement jusqu'en 2012 pour le

²⁶ Ce fonds contribue au développement et à l'amélioration du parc de logements locatifs sociaux appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré et aux sociétés d'économie mixte, ainsi qu'à la rénovation urbaine.

fonctionnement du pôle d'appui opérationnel (PAO) aux maîtres d'ouvrage, pour un montant total de 4 M€ depuis l'origine du programme. Mais à la fin mai 2014, le renouvellement de ces financements n'était pas acquis.

e) Les autres ressources

Temporairement pour une durée de trois ans entre 2011 et 2013, l'ANRU a bénéficié d'une partie du produit de la taxe locale sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les locaux de stockage, affectée à la Société du Grand Paris, à hauteur de 95 000 € annuels.

À titre prospectif, l'UESL évoque la perspective d'obtenir un retour financier sur *investissement* « *lorsque la normalisation du marché créera de la valeur pour les collectivités locales et les opérateurs présents sur les territoires* ». Les points de vue recueillis par la Cour à ce propos donnent à penser que cette valorisation foncière potentielle serait susceptible de concerner un nombre limité de sites caractérisés par leur insertion dans un tissu urbain attractif (en Ile-de-France notamment), mais qu'en tout état de cause sa concrétisation au travers de cessions foncières ne pourrait intervenir qu'à un horizon temporel éloigné.

2 - Un partenariat financier très large

L'intervention de l'ANRU en faveur du PNRU conduit à un effet de levier important. La totalité des opérations du PNRU représente en effet 46 Md€ d'investissements. Au vu des conventions signées, l'ANRU finance 25,2 % du programme, les bailleurs sociaux 43,9 % (dont 38 % en prêts), les communes et les intercommunalités 13,5 %, les régions 5,5 %, les départements 3,9 %.

Le resserrement à venir des marges de manœuvre financières des collectivités, qui représentent 23 % des financements, est un facteur de risque pour la bonne fin du programme.

La Caisse des dépôts et consignations fait valoir que son intervention en tant que prêteur, sur le Fonds d'épargne, est déterminante pour la réussite du PNRU, non seulement par ses prêts aux bailleurs sociaux, mais aussi par les financements qu'elle apporte aux collectivités

territoriales. Ses prêts au renouvellement urbain (PRU) représentent près de 37 % des montants mobilisés dans le cadre du PNRU, soit 17 Md€ sur un total de 46 Md€ à fin 2013, et financent des opérations tant en logement que hors logement (aménagement et équipement). Le financement de la politique de la ville étant une mission fondamentale du Fonds d'épargne, les prêts qui l'accompagnent ne sont pas contingentés. Les règles de centralisation des collectes des livrets A et de développement durable garantissent la capacité du Fonds d'épargne, puisque les planchers de centralisation de 125 % et d'alerte de 135 % sont calculés sur un encours de prêts qui inclut les prêts à la politique de la ville.

Par ailleurs, la Caisse des dépôts et consignations mobilise son propre dispositif d'ingénierie, à hauteur de 21 M€ annuels maximum, pour cofinancer l'aide au montage des projets et la prise en compte des volets économique, développement durable et qualité architecturale des opérations.

3 - Un financement exclusif de la part ANRU du PNRQAD par Action Logement

S'agissant de la partie de ce programme financée par l'ANRU, ses ressources proviennent exclusivement de l'UESL, pour un montant de 150 M€ pour toute la durée du programme. On rappellera que les financements publics nationaux du PNRQAD s'élèvent à 380 M€, dont 150 M€ de l'ANRU, autant de l'ANAH et 80 M€ de l'État.

4 - Des ressources non sécurisées pour le NPNRU

La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 prévoit que les moyens affectés à l'ANRU pour la mise en œuvre du nouveau programme national de renouvellement urbain sont fixés à 5 Md€. Selon l'étude d'impact du projet de loi, cette somme devrait être affectée à hauteur de 4,5 Md€ aux quartiers présentant les plus forts enjeux, dont 0,5 Md€ en outre-mer. 0,5 Md€ serait consacré à des opérations de renouvellement urbain dans les autres quartiers prioritaires de la politique de la ville présentant des enjeux moindres. Ces enveloppes semblent avoir été fixées *a priori*, sans évaluation précise au regard de la liste des quartiers à traiter, puisque celle-ci n'est pas encore arrêtée.

Les ressources appelées à financer le NPNRU sont les mêmes que celles qui viennent d'être décrites pour le PNRU, avec les mêmes limites. La seule innovation apportée par la loi a consisté à ajouter dans la liste des ressources de l'ANRU les dividendes et autres produits des participations qu'elle détient dans ses filiales ou dans les sociétés dans lesquelles elle détient une participation.

Aucun crédit budgétaire de l'État n'est envisagé pour financer le NPNRU. La loi du 21 février 2014 prévoit bien que le Gouvernement dépose au Parlement un rapport qui « prévoit les conditions dans lesquelles est instituée, à compter du 1^{er} janvier 2015, une dotation budgétaire intitulée « dotation politique de la ville », mais cette dotation viendrait en substitution de la dotation de développement urbain, qui n'a pas le même objet. La soutenabilité financière du programme, combinée avec l'achèvement du PNRU, est problématique (voir III).

B - Un financement spécifique pour les investissements d'avenir

Le financement des autres programmes gérés par l'ANRU se distingue de celui du PNRU et du PNRQAD par son origine exclusivement budgétaire, pour l'essentiel au titre du programme des investissements d'avenir de seconde génération (PIA 2). Les crédits du PIA 2 seront délégués à l'ANRU dès 2014, mais en vue d'une utilisation pluriannuelle :

- le programme « collèges dégradés » est financé sur le programme 147. L'enveloppe d'intervention a été ramenée à 19 M€ après l'abandon de l'opération de Chalon-sur-Saône et la réduction de l'opération de Stains. 1,6 M€ sont prévus en crédits de paiement au budget 2014 ;
- les actions « internats d'excellence » et « culture scientifique et technique » ont été pourvues des fonds réservés dès le début du PIA 1. La loi de finances pour 2014 prévoit le financement d'internats de la réussite (qui se substituent aux internats d'excellence) à hauteur de 150 M€, les crédits relevant désormais du programme 408 ;
- toujours dans le cadre du PIA 2, l'ANRU devrait être opérateur à hauteur de 100 M€ du programme en faveur de la jeunesse

mentionné dans la partie I. Les crédits sont affectés au nouveau programme 411 ;

- au sein du nouveau programme 414, les crédits de l'action « Ville durable et solidaire, excellence environnementale du renouvellement urbain » dont l'ANRU devrait être opérateur pour le PIA 2, se répartissent en 85 M€ de subventions pour l'axe 1 « Viser la très haute performance et l'innovation environnementale pour le renouvellement urbain » et 250 M€ de dotations en fonds propres pour l'axe 2 « Diversification des fonctions ».

C - Un financement du fonctionnement de l'agence à clarifier

Les frais de fonctionnement et d'investissement interne de l'ANRU correspondent à l'ensemble des charges de l'agence autres que ses interventions directes en subventions. Ils comprennent le coût des fonctions support propres à toute structure de ce type, mais aussi les prestations internes ou externalisées à l'intention des maîtres d'ouvrage (animation, expertise, points d'étape, etc.), comme cela a été précisé (supra). Une évaluation du coût complet de fonctionnement du PNRU et du PNRQAD impliquerait d'ajouter le coût salarial et de fonctionnement des délégations territoriales (DDT/M, DRIHL et DEAL). Celui-ci représentait (rémunérations, traitements et primes, cotisations patronales et prestations sociales) 21,2 M€ en 2013.

1 - Un financement du fonctionnement de l'agence (hors PIA) soumis aux aléas des produits financiers, puis assuré par prélèvement sur le PNRU

Les textes fondateurs du PNRU et de l'ANRU ne prévoient pas explicitement comment est financé le fonctionnement de l'agence. Depuis la disparition en 2010 de la subvention pour charge de service public accordée par l'État à l'ANRU, les frais de fonctionnement et d'investissement interne de l'agence ne sont couverts par aucune ressource explicite, hormis la subvention annuelle de la Caisse des dépôts et consignations et son complément dédié au pôle d'appui opérationnel aux maîtres d'ouvrage, soit un peu plus de 4 M€ par an. La pratique qui prévaut jusqu'à présent est de couvrir le solde, dans la mesure du

possible, par les produits financiers, le surplus étant prélevé sur l'enveloppe du PNRU.

Or les produits financiers, après avoir connu leur apogée en 2008 en raison d'importantes disponibilités financières placées, ont fortement chuté depuis.

Il a été décidé à la fin 2011 de liquider le portefeuille d'OPCVM, compte tenu de la situation dégradée des marchés financiers et d'orienter les placements sur des comptes à terme.

L'ANRU est depuis lors titulaire d'un compte de placement rémunéré (CPR), sur lequel est placée sa trésorerie disponible. Par décision ministérielle, les CPR ouverts auprès de certains établissements titulaires d'un compte de dépôt de fonds au Trésor (dont l'ANRU) sont rémunérés sur la base quotidienne du taux EONIA moins 0,15 %. Depuis 2012, ce taux s'est fortement dégradé. Afin d'éviter une rémunération négative sur les comptes CPR, un dispositif spécifique a été mis en place. Si le taux EONIA publié par la Banque de France s'avère inférieur à 0,15 %, le taux d'intérêt appliqué est égal à 0. Il en ressort que la trésorerie de l'agence n'a pas été rémunérée pour toutes les journées où le taux EONIA a été inférieur à 0,15 %, ce qui est fréquent depuis 2012.

Aussi l'équilibre global du financement du fonctionnement de l'ANRU a fortement évolué au cours des dix dernières années, comme en témoigne le tableau n° 7.

Même si les soldes positifs des premières années du programme ont compensé approximativement les déficits jusqu'en 2011, le financement du fonctionnement de l'agence, depuis et pour les prochaines années, résulte d'un prélèvement sur les crédits d'intervention. Le solde négatif cumulé entre produits de fonctionnement et charges de fonctionnement atteignait en effet déjà 27 M€ à la fin de 2013.

L'agence a d'ailleurs prélevé et mis en réserve 200 M€ à titre provisionnel sur la capacité d'affectation du PNRU (12,350 Md€ y compris le plan de relance) pour les besoins de fonctionnement sur toute la durée d'exécution du programme.

Tableau n° 7 : évolution des charges et des produits de fonctionnement

en M€	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Charges de fonctionnement	3,181	6,906	10,368	13,970	18,729	19,344	22,541	21,974	21,114	17,020
<i>Dont consommations intermédiaires</i>	<i>1,300</i>	<i>3,320</i>	<i>5,439</i>	<i>7,725</i>	<i>10,751</i>	<i>11,426</i>	<i>13,289</i>	<i>12,724</i>	<i>11,935</i>	<i>8,501</i>
<i>Dont charges de personnel</i>	<i>1,670</i>	<i>3,058</i>	<i>4,207</i>	<i>5,089</i>	<i>5,719</i>	<i>6,076</i>	<i>7,347</i>	<i>7,433</i>	<i>7,612</i>	<i>7,289</i>
Produits de fonctionnement	4,059	5,109	8,061	24,249	34,201	18,614	12,413	11,344	5,426	4,582
<i>Dont subventions (comptes 75)</i>	<i>4,000</i>	<i>4,000</i>	<i>4,022</i>	<i>4,258</i>	<i>5,012</i>	<i>9,431</i>	<i>9,767</i>	<i>5,417</i>	<i>4,647</i>	<i>4,377</i>
<i>Dont produits financiers</i>	<i>0,058</i>	<i>1,067</i>	<i>3,989</i>	<i>19,923</i>	<i>29,076</i>	<i>8,987</i>	<i>2,421</i>	<i>5,405</i>	<i>0,462</i>	<i>0,030</i>
Solde	0,878	-1,797	-2,307	10,279	15,472	-0,730	-10,128	-10,630	-15,688	-12,438

Source : ANRU

Si le principe d'un prélèvement des frais de fonctionnement sur les crédits d'intervention n'est pas anormal en soi, encore faudrait-il qu'une enveloppe soit explicitement identifiée à cet effet sur chaque programme d'intervention, que son emploi soit comptabilisé rigoureusement et qu'elle soit réservée aux dépenses nécessitées par ce programme. À défaut d'une comptabilité analytique, une comptabilité par mission serait dès lors nécessaire, élargie aux services déconcentrés mis à disposition de l'agence en tant que contribution en nature de l'État.

2 - Un budget propre pour les frais de gestion du PIA

La mise en œuvre du programme « internats d'excellence et égalité des chances » repose sur la convention du 20 octobre 2010 signée entre l'État et l'ANRU, qui prévoit des comptes annexes spécifiques. Ceux-ci remboursent au budget général de l'agence les frais de gestion liés aux deux actions « internats d'excellence » et « culture scientifique et technique ».

Une cellule opérationnelle est mobilisée au sein de la DSDP pour la mise en œuvre de ces deux actions : un responsable de pôle, un chargé de mission et un assistant. Son financement, ainsi que le fonctionnement matériel en découlant, soit 308 372 € en 2013 contre 344 000 €, est assuré par l'État à prix coûtant, dans la limite de 0,2 % des fonds gérés, sous réserve de validation par le Commissariat général à l'investissement. Si les frais de gestion du PIA sont remboursés par le CGI, l'étanchéité n'est pas parfaite, comme en témoigne l'affectation de deux salariés à la gestion financière de ce programme en sus des trois postes cités.

Pour le PIA 2, le dispositif sera négocié par l'agence courant 2014. L'ANRU estime que le plafond de 0,2 % fixé par la convention portant sur le PIA 1 devrait être au moins doublé au vu des projections pluriannuelles réalisées. Pour le PIA 2, l'agence a sollicité auprès de la tutelle des renforts significatifs en vue de prendre en charge les actions pour lesquelles l'agence est pressentie.

II - Des programmes presque entièrement affectés, loin d'être achevés en engagements comme en paiements

L'état d'avancement des différents programmes s'apprécie en fonction de trois étapes :

- *l'affectation*, qui traduit financièrement la conclusion de conventions pluriannuelles avec les porteurs de projets ; l'affectation correspond à la programmation des opérations ;
- *l'engagement*, qui intervient au stade des décisions d'autorisation de subvention (DAS) sur des opérations individuelles ; les DAS créent un engagement juridique qui est constaté comptablement en provision tant que les demandes de paiement correspondantes n'ont pas été présentées ;
- *le paiement*, qui est effectué par l'agent comptable au vu d'une demande de paiement assortie des pièces justificatives ordonnancée par le délégué territorial.

L'avancement physique est réalisé par des enquêtes annuelles auprès des maîtres d'ouvrage, dans la mesure où les demandes de paiement ne reflètent que très imparfaitement l'état des opérations sur le terrain.

A - Une capacité d'affectation des programmes quasiment consommée

Bien qu'établissement public à caractère industriel et commercial, l'ANRU relève du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. À ce titre, les crédits dont elle dispose sont limitatifs et soumis à autorisation budgétaire. À partir de l'exercice 2016, elle sera tenue de tenir une comptabilité budgétaire des autorisations d'engagement et des crédits de paiement.

En revanche, la « capacité d'affectation » ne correspond pas à une autorisation budgétaire proprement dite, mais à un engagement de nature politique porté par la loi. Ainsi, 12 Md€ ont été consacrés finalement par la loi MOLLE précitée au PNRU, complétés par un abondement de crédits de l'État, dans le cadre du plan de relance, à hauteur de 350 M€.

Après prise en compte du budget de fonctionnement de l'agence pour un montant forfaitaire maximal de 200 M€, la capacité globale d'affectation pour le PNRU est de 12 150 M€, dont 11 689 M€ pour les opérations pourvues d'une convention pluriannuelle (par opposition aux opérations isolées).

En pratique, l'ANRU ajoute à la capacité d'affectation du PNRU d'autres ressources telles que celles du PNRQAD et les crédits budgétaires consacrés au programme « collèges dégradés » et à la qualité architecturale.

Le tableau n° 8 ci-après confirme que la capacité d'affectation de l'agence serait en principe quasiment consommée avant la mise en place du NPNRU. En réalité, il faut tenir compte des marges de manœuvre potentielles gagnées sur les opérations sous-réalisées en montant ou en volume.

Tableau n° 8 : la capacité d'affectation de l'ANRU et sa consommation

en M€	Capacité brute d'affectation	Réserve pour le fonctionnement	Capacité nette d'affectation	Affecté (programmé)	% cumulé de la capacité d'affectation hors fonctionnement
PNRU (y compris plan de relance)	12 350	200	12 150	12 123	99,8 %
PNRQAD	150		150	150	100 %
Collèges dégradés	19		19	19	100 %
Total avant NPNRU	12 519	200	12 319	12 292	99,8 %

Source : ANRU, retraitement Cour des comptes

Fin 2013, le montant restant à affecter était de 27 M€, ce qui signifie que 99,8 % de la ressource dédiée au PNRU était affectée au profit de 397 projets de rénovation urbaine qui ont fait l'objet d'une convention signée. Sur l'enveloppe affectée, 460,65 M€ étaient réservés aux opérations isolées non conventionnées.

B - Un PNRU loin d'être achevé, en engagements comme en paiements

Aux termes de la loi MOLLE, le PNRU devait se terminer en 2013, échéance qui a été repoussée à 2015 par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine récemment adoptée. Les trois tableaux qui suivent synthétisent l'état d'avancement des engagements et des paiements du PNRU fin 2013 au regard de la capacité d'affectation de 12 150 M€.

Tableau n° 9 : les engagements et les paiements au titre du PNRU

en M€ année	Engagé	% de la capacité d'affectation	Payé	% de la capacité d'affectation
2004	344,147	2,8 %	9,207	0,1 %
2005	796,949	6,6 %	99,185	0,8 %
2006	646,233	5,3 %	228	1,9 %
2007	1 109,570	9,1 %	405,339	3,3 %
2008	961,303	7,9 %	618,886	5,1 %
2009	2 103,508	17,3 %	995,588	8,2 %
2010	1 409,379	11,6 %	1 175,757	9,7 %
2011	1 165,163	9,6 %	1 102,100	9,1 %
2012	993,531	8,2 %	1 053,621	8,7 %
2013	889,237	7,3 %	1 004,063	8,3 %
Cumul 2004- 2013	10 419, 019	85,8 %	6 691,746	55,1 %
<i>Opérations conventionnées</i>	<i>10 008,109</i>			
<i>Opérations isolées</i>	<i>410,910</i>			

Source : ANRU, retraitement Cour des comptes. Le cumul des paiements est avant déduction des avances

Tableau n° 10 : état des engagements des opérations conventionnées par type d'opérations fin 2013

Types d'opérations	Structure / engagements	Engagé en M€	Taux engagé/ affecté	Payé en M€	Taux payé/ affecté	Taux payé/ engagé
Démolition	23 %	2 275,305	86 %	1 259,106	47,4 %	55,3 %
Construction	21 %	2 124,643	88 %	1 344,116	55,7 %	63,3 %
Changement d'usage	0 %	9,054	87 %	8,102	78,2 %	89,5 %
Requalification d'îlots	2 %	153,959	92 %	72,995	43,7 %	47,4 %
Réhabilitation	10 %	1 041,140	89 %	700,034	60,2 %	67,2 %
Résidentialisation	7 %	653,316	85 %	336,678	43,7 %	51,5 %
Amélioration qualité de services (AQS)	1 %	95,009	89 %	69,979	65,9 %	73,7 %
Aménagement	18 %	1 757,065	83 %	842,786	39,8 %	48,0 %
Équipement	11 %	1 120,336	86 %	762,888	58,6 %	68,1 %
Espaces commerciaux	1 %	105,824	70 %	57,115	38,0 %	54,0 %
Habitat privé	2 %	247,259	80 %	150,869	48,8 %	61,0 %
Ingénierie	4 %	425,201	86 %	319,379	64,9 %	75,1 %
Total général	100 %	10 008,109	86 %	5 924,047	50,8 %	59,2 %

Source : ANRU, retraitement Cour des comptes. Le cumul des paiements est net des avances et inclut les charges à payer

Tableau n° 11 : état des engagements et des paiements des opérations isolées par type d'opérations fin 2013

Types d'opérations	Structure / engagements	Engagé en M€	Taux engagé/affecté	Payé En M€	Taux payé/affecté	Taux payé/engagé
Démolition	12,4 %	50,810		24,810		48,8 %
Construction	13,4 %	54,882		31,283		57,0 %
Changement d'usage	0,3 %	1,211		0,807		66,6 %
Requalification d'îlots	1,2 %	4,929		0,000		0,0 %
Réhabilitation	30,6 %	125,829		90,573		72,0 %
Résidentialisation	8,0 %	33,062		16,792		50,8 %
Amélioration qualité de services	3,4 %	14,110		10,828		76,7 %
Aménagement	13,1 %	53,786		34,704		64,5 %
Equipement	14,4 %	59,329		32,958		55,6 %
Espaces commerciaux	0,3 %	1,211		0,901		74,4 %
Habitat privé	0,2 %	0,750		0,385		51,3 %
Ingénierie	2,7 %	10,999		7,638		69,4 %
Total général	100,0 %	410,910	89,2 %	251,679	54,6 %	61,2 %

Source : ANRU, retraitement Cour des comptes. La ventilation de la programmation par famille d'opérations n'est pas possible. Les opérations isolées sont gérées sur le plan local par les porteurs de projet et les préfets. L'ANRU n'a pas ce détail d'information. Le cumul des paiements est net des avances et inclut les charges à payer.

Le taux d'engagement, 86 % de la programmation en moyenne, est relativement homogène quel que soit le type d'opérations, à l'exception des espaces commerciaux, qui accusent un retard de 16 points par rapport au taux d'avancement moyen.

Le niveau des paiements conduit à s'interroger sur les retards en matière de démolition et d'aménagements. Cela pose la question du suivi des dossiers mais aussi des incertitudes sur les soldes à payer.

1 - 1,7 Md€ non engagés

Au 31 décembre 2013, l'agent comptable avait enregistré des engagements cumulés à hauteur de 10,419 Md€. Il restait donc un montant de 1,731 Md€ à engager pour atteindre les 12,150 Md€ de capacité d'affectation.

L'analyse des taux d'engagement des opérations conventionnées en fonction des dates de programmation des opérations, c'est-à-dire les dates prévisionnelles de démarrage des opérations inscrites dans les conventions, fait apparaître des opérations anciennes qui ne sont toujours pas engagées à 100 %. Ainsi, fin 2013, le taux d'engagement se situait à 97-98 % pour les conventions datant de 2004 et 2005, à 95-96 % pour les conventions datant de 2006 et 2007, pour tomber à 93 % l'année suivante, soit un reste à engager de 241 M€ sur les conventions des 5 premières années du PNRU.

Force est de constater que les engagements initialement prévus dans les documents de programmation repris dans le logiciel AGORA sont systématiquement supérieurs à la réalité. L'année 2013 illustre les difficultés à établir des prévisions fiables d'engagements et de paiements, bien que le PNRU soit en phase finale en matière de programmation. Les prévisions d'engagements ont été surestimées de 160 M€ (18 %) et les prévisions de paiements de 255 M€ (25 %).

Le délai d'engagement qui sépare la date d'attribution de subvention de la date de démarrage prévisionnelle de chaque opération physique a été de 19 mois en 2013 (18 mois en 2012, 10 mois en 2011,

17 mois en 2010, 19 mois en 2009)²⁷, ce qui laisse à penser que les calendriers de programmation devraient être établis avec plus de réalisme.

Plus généralement, les reports successifs de l'échéance du PNRU témoignent de la sous-estimation des délais de mise en place des opérations. À cet égard, l'ANRU envisage à juste titre de prévoir pour le NPNRU une période de préfiguration préalable à la formalisation des projets, afin de vérifier toutes les conditions de faisabilité des différentes opérations.

2 - Un reste à payer de 3,7 Md€ sur les engagements pris

Les paiements sont effectués au vu des demandes de paiement présentées après service fait par les maîtres d'ouvrage et contrôlés par les délégués territoriaux de l'agence. Fin 2013, le montant cumulé des avances, acomptes et soldes payés s'est élevé à 6,692 Md€.

Le rapprochement avec le montant cumulé des engagements, 10,419 Md€, fait apparaître un reste à payer sur service fait de 3,727 Md€. Ces montants s'entendent en trésorerie et non en service fait, puisqu'ils tiennent compte des avances accordées aux maîtres d'ouvrage conformément au règlement général de l'agence.

Les dernières enquêtes sur les livraisons réalisées par l'agence en 2011 et 2012, (réalisées au premier semestre N+1), révèlent des retards importants sur la présentation des demandes de soldes. Alors que 55 % des opérations étaient déclarées livrées fin 2012, près d'un tiers des opérations livrées n'étaient pas soldées. C'est ainsi que le volume des demandes de solde non présentées sur des opérations identifiées comme livrées lors de l'enquête livraison 2012 était encore de 659 M€ à fin décembre 2013 (502 M€ à fin décembre 2012 sur des opérations identifiées livrées fin 2011), dont 327 M€ pour des opérations livrées avant le 31 décembre 2011²⁸.

²⁸ L'agence a indiqué que cette progression s'expliquait aussi par l'élargissement du périmètre de son enquête.

Le délai moyen entre la livraison et la demande de solde est de 18 mois. Pour justifier cette situation, l'agence évoque un dispositif d'avance très favorable aux maîtres d'ouvrage, qui ne seraient pas pressés de produire des dossiers de demande de soldes.

Le délai qui sépare la validation de la demande de paiement du maître d'ouvrage, telle qu'elle est renseignée dans le système d'information, du paiement effectif a été en moyenne de 153 jours en 2013 à comparer à 112 jours en 2012. Ce délai, qui témoigne notamment des difficultés des délégations territoriales à absorber la charge administrative du PNRU, est nettement supérieur au délai limite de paiement des fournisseurs des collectivités territoriales et des établissements publics locaux (30 jours) et aux délais de paiement usuels du secteur privé.

C - Une exécution satisfaisante du programme « collèges dégradés »

À la fin de 2013, sur 19 M€, le programme était engagé à hauteur de 16,8 M€ et payé à hauteur de 7,7 M€. L'agence a reçu de l'État 15,7 M€ (sur un total prévu de 19 M€). Fin 2013, après le versement du 4ème acompte, il restait à percevoir 3,256 M€.

Si en 2012, aucune nouvelle décision attributive de subvention n'a été accordée, un seul site, celui de Vaulx-en-Velin, a été engagé financièrement en 2013 à hauteur de 2,9 M€.

D - Un temps de maturation inévitable pour le PNRQAD

24 des 25 sites devant faire l'objet d'une convention au titre du PNRQAD étaient effectivement couverts contractuellement à la fin de 2012. Le dernier site, Nice Métropole, a présenté un projet de convention pluriannuelle à un comité local d'engagement le 19 juin 2013, de sorte que les crédits soient affectés, même si la convention n'est pas encore signée.

Ces conventions pluriannuelles représentent un montant programmé de 148 M€. 30,8 M€ avaient été engagés à la fin de 2013

(25,9 M€ en provision pour charges et 4,9 M€ décaisés), soit environ 20 % du PNRQAD.

Quatre ans après ses débuts, seulement 20 % des crédits du PNRQAD sont donc engagés. L'agence indique que 7 sites conventionnés n'ont donné lieu à aucun engagement de crédits, soit parce qu'ils font l'objet d'un projet d'avenant (Lille Métropole, Saint-Denis, Villeneuve-Saint-Georges), soit parce qu'ils « *connaissent une mise en œuvre opérationnelle tardive* » (Troyes, Montreuil/Bagnolet, Aubervilliers, Fort-de-France). Les crédits engagés à ce jour sont consacrés principalement à l'ingénierie et à la requalification des îlots. Le ministère du logement explique le faible taux d'engagement constaté par le fait que les projets inscrits au PNRQAD sont des projets lourds de requalification d'îlots d'habitat privé dégradé. La conduite de ces opérations nécessite des études préalables, des enquêtes publiques pour mener les procédures d'expropriation ainsi que des phases de négociation avec de nombreux propriétaires privés qui peuvent être assez longues. Comme l'intervention en quartier ancien dégradé est souvent plus complexe juridiquement et techniquement que l'intervention en quartier d'habitat social du fait de la multiplicité des sites et des acteurs, ce niveau d'engagement apparaît satisfaisant. Il est d'ailleurs comparable à celui du PNRU à ses débuts (24 % pour les quatre premières années).

Tableau n° 12 : état d'avancement du PNRQAD fin 2013

en M€ année	Capacité d'affectation	Affecté (programmé) en M€	Engagé en M€	% capacité d'affecta- tion	Payé En M€	% capacité d'affecta- tion
2010						
2011			1,270	0,8 %		
2012			12,525	8,4 %	0,500	0,3 %
2013			17,006	11,3 %	4,414	2,9 %
Cumul 2010-2013	150,000	148,000	30,802	20,5 %	4,914	3,3 %

Source : ANRU, retraitement Cour des comptes

Sur les 2,1 M€ non affectés à la fin de 2013, 1 M€ sera affecté aux points d'étape prévus par le règlement général de l'agence relatif au PNRQAD. Le solde est destiné à apporter des fonds complémentaires à 4 ou 5 projets locaux faisant face à des difficultés exceptionnelles. La Cour observe cependant que, comme pour le PNRU, l'utilisation intégrale des marges de manœuvre n'est pas un droit.

E - Les actions du programme « internats d'excellence et égalité des chances »

La mise en œuvre du programme « internats d'excellence et égalité des chances » repose sur la gestion d'un budget annexe spécifique comportant un bilan et un compte de résultat. Au bilan figurent pour l'essentiel les disponibilités du compte au Trésor sur lequel sont exécutées les opérations du programme, soit initialement 452 M€ pour les deux actions « internats d'excellence » et « culture scientifique et technique ». Au passif figurent les provisions pour charges représentant les restes à mandater sur opérations ayant fait l'objet d'un engagement juridique (convention pluriannuelle signée), et les créances d'exploitation.

L'engagement et l'ordonnancement des dépenses relèvent des préfets de région pour l'action « internats d'excellence » et du directeur général de l'ANRU pour l'action « culture scientifique et technique ». L'agent comptable de l'ANRU assure les paiements.

Les comptes généraux de l'agence synthétisent le solde disponible des fonds du PIA, identique à celui du budget annexe. En contrepartie, le même montant figure au passif du bilan de l'agence en charges à payer. Les deux comptes de trésorerie et de charges à payer sont progressivement apurés au fur et à mesure de l'avance du PIA. Le compte de résultat de l'agence n'est pas modifié par le PIA, puisque l'agence agit comme opérateur mandataire de l'État au travers de comptes de tiers. Toutefois, comme indiqué plus haut, les frais de fonctionnement que l'agence a pu engager pour assurer la bonne réalisation de sa mission sont refacturés et apparaissent en produits du compte de résultat.

Tableau n° 13 : état d'avancement du programme « internats d'excellence et égalité des chances »

Internats d'excellence

en M€	Montant de l'action	Engagé	% montant de l'action	Payé	% montant de l'action
2011		119,620	34,0 %	39,846	11,3 %
2012		68,208	19,4 %	72,452	20,6 %
2013		13,744	3,9 %	20,673	5,9 %
Cumul 2011-2013	352,000	201,572	57,3 %	132,972	37,8 %
CSTI					
en M€	Montant de l'action	Engagé	% montant de l'action	Payé	% montant de l'action
2011		1,109	1,1 %	0,225	0,2 %
2012		45,551	45,6 %	2,598	2,6 %
2013		4,382	4,4 %	7,659	7,7 %
Cumul 2011-2013	100,000	51,042	51,0 %	10,482	10,5 %

Source : ANRU, retraitement Cour des comptes

1 - L'action internats d'excellence

S'agissant de l'action n° 1 relative aux internats d'excellence, sur les 352 M€ gérés par l'ANRU, 201 M€ ont été engagés et 133 M€ ont été décaissés fin 2013.

En incluant les opérations qui avaient été gérées au début du programme par le ministère de l'éducation nationale, les crédits affectés fin 2013 s'élèvent à plus de 394 M€ sur l'enveloppe de 400 M€ prévue au PIA pour le développement des places d'internats, à savoir la création, la rénovation légère, dite revitalisation, ou la réhabilitation. Cela correspond à 11 486 places créées ou réhabilitées. Ce résultat est à rapporter aux objectifs de création de 12 000 places d'internats d'excellence de plein exercice et de labellisation de 8 000 places existantes dans des internats de droit commun. L'investissement moyen du PIA par place est de 34 059 €, moyenne qui recouvre de forts écarts. L'ANRU indique que « la nature hétérogène des travaux considérés explique la dispersion forte du coût d'investissement par place développée, à savoir rénovée,

réhabilitée ou créée ». L'opération concernant l'internat d'excellence de Montpellier a notamment fait l'objet d'observations du CGEFI, en raison de son coût final (61 M€, soit 120 000 € la place).

2 - Le développement de la culture scientifique et technique

L'appel à projets permanent lancé en décembre 2010 pour 4 ans dans le cadre de l'action de développement de la culture scientifique et technique porte sur une enveloppe de 100 M€. Fin 2013, 25 projets ont été sélectionnés, pour un montant de subvention PIA de 60,5 M€. Parmi ces projets, 18 font l'objet d'une convention signée. Ces 18 projets représentent un engagement budgétaire du PIA, sur la durée de leur mise en œuvre, de 51 M€. Sur ce montant engagé, 10,5 M€ ont été décaissés.

Dans des conditions d'instruction et de décision similaires à l'action internats d'excellence, pour chaque projet lauréat, une convention pluriannuelle entre l'ANRU et le porteur de projet formalise les objectifs et l'engagement financier correspondant. L'ANRU veille à ce que les projets se développent conformément aux objectifs contractualisés : processus d'autorisation de démarrage des phases des projets lauréats, auditions de porteurs de projets, audit d'une quinzaine de projets lauréats en 2014 par un prestataire.

III - Le bouclage financier du PNRU et du NPNRU

A - Le bilan général de l'ANRU, reflet de la fragilité du modèle de financement

Le bilan général de l'ANRU (hors bilan annexe relatif au PIA) reflète l'activité cumulée de l'agence depuis sa création ainsi que les créances et engagements constatés à ce jour. Sa version simplifiée à la fin de 2013 est présentée dans le tableau n° 14.

Tableau n° 14 : bilan simplifié de l'ANRU à la fin de 2013

Comptes provisoires 2013 en M€

Actif		Passif	
Immobilisations corporelles nettes	0,5	Capitaux propres	-2 407,9
Avances aux maîtres d'ouvrage	528,4		
Créances institutionnelles	900,2	Provisions pour risques et charges	4 030,4
Trésorerie hors PIA	443,0	Subventions à payer hors PIA	247,5
Trésorerie PIA	307,9	Subventions à payer PIA	307,9
Autres créances	0,2	Autres dettes	2,3
Total	2 180,2		2 180,2

Source : ANRU, retraitement Cour des comptes

Au passif :

- les capitaux propres représentent le solde cumulé entre les ressources perçues ou à percevoir de l'agence et les subventions payées, à payer ou provisionnées comme indiqué ci-dessous, augmentées des charges de fonctionnement et d'investissement interne ; ils sont négatifs à hauteur de 2 407,9 M€, ce qui est le signe d'une insuffisance de ressources certaines par rapport aux engagements pris ;
- les engagements de l'agence à l'égard de tiers (décisions attributives de subventions n'ayant pas encore donné lieu à demande de paiement), comptabilisés en provisions pour risques et charges, pour un montant de 4 030,4 M€ ;
- les subventions en instance de paiement aux maîtres d'ouvrage, soit 247,5 M€ hors PIA.

À l'actif :

- les avances restant dues par les maîtres d'ouvrage, à savoir 528,4 M€ ;
- les subventions attendues de manière certaine (UESL), correspondant aux 900 M€ dus par l'UESL en 2014 ;
- la trésorerie disponible, dont 443,0 M€ hors PIA.

Il est à noter que dès lors que les ressources à recevoir sont certaines (exemple : arrêté du 27 août 2013 relatif aux emplois de la

PEEC), l'agence inscrit la totalité des produits pluriannuels dans un même exercice. Ainsi, la créance institutionnelle de 900 M€ apparaissant à l'actif correspond à la contribution attendue de l'UESL en 2014.

L'absence de comptabilisation des produits constatés d'avance est contestable. Elle empêche d'imputer chacune des ressources à l'exercice qui la concerne.

B - Un stock d'avances difficiles à dénouer

Les règlements financiers de l'ANRU prévoient, pour le PNRU comme pour le PNRQAD, le versement d'une avance de trésorerie au moment de la signature de la décision attributive de subvention. L'avance doit être récupérée au fur et à mesure, lors de la liquidation des acomptes et à proportion de leur montant, jusqu'au paiement de 70 % de la subvention, et enfin au moment du solde. Ce système d'avance a été mis en place au début du programme pour « *motiver les maîtres d'ouvrage et leur éviter des sorties de trésorerie trop importantes.* »

Le premier règlement financier du 15 décembre 2004 a mis en place des avances dont le taux était égal à 80 % du montant de la subvention divisé par la durée de l'opération exprimée en semestres. Le règlement du 19 avril 2007 modifié le 2 juin 2009 a fixé le taux des avances à 15 % du montant de la subvention, taux porté à 30 % pendant la période du plan de relance et ramené à 15 % depuis.

Les données disponibles au 31 décembre 2013 montrent que le solde entre les avances versées et les avances récupérées s'élevait à cette date à 528,4 M€.

Ce système des avances soulève plusieurs questions, qui sont notamment retracées dans les travaux de l'agence comptable de l'ANRU et ont été portées à la connaissance du directeur général de l'ANRU par une note de l'agent comptable en date du 20 février 2014 :

Tableau n° 15 : les avances tous programmes (hors PIA)

en M€	Avances versées	Avances récupérées	Solde net avancé
2005	146,465	91,321	55,144
2006	90,531	6,521	84,009
2007	188,348	17,632	170,716
2008	230,355	72,829	157,527
2009	405,685	152,554	253,131
2010	302,848	241,944	60,905
2011	174,707	279,058	-104,351
2012	158,838	229,246	-70,408
2013	117,395	195,660	-78,265
Total	1 815,173	1 286,765	528,408

Source : ANRU (agence comptable)

- la trésorerie des maîtres d'ouvrage ainsi abondée peut être utilisée à des opérations hors ANRU ;
- des sommes importantes sont « gelées » chez les maîtres d'ouvrage pour des périodes parfois très longues : à la fin de 2013, il restait 27,873 M€ à récupérer au titre des avances versées jusqu'en 2007 (au titre du premier règlement financier), éventuellement récupérables au moment du solde ;
- les avances perçues peuvent diminuer l'intérêt pour les maîtres d'ouvrage à demander le solde des conventions. Cette situation induit pour l'ANRU, qui ne peut clôturer les opérations, à la fois une incertitude sur les restes à payer et une impossibilité de récupérer le cas échéant les avances versées. Le faible enjeu financier que les maîtres d'ouvrage auraient à demander la clôture des conventions - voire l'intérêt qu'ils auraient à ne pas le faire - expliquerait pour partie les 659 M€ d'opérations terminées mais non soldées, déjà mentionnés.

La Cour considère, soutenue par la direction du budget et le ministère du logement, que le NPNRU devrait être l'occasion de supprimer ce mécanisme d'avances, sans que celui-ci ne soit remplacé par un élargissement du recours aux acomptes. De fait, la complexité de gestion et les effets pervers d'un système d'avances l'emportent sur les

avantages qu'il présente pour les maîtres d'ouvrage et sur le caractère incitatif qui en résulte.

C - Des soldes d'opérations tardant à intervenir

Les opérations financées par l'ANRU donnent en principe lieu successivement à une avance, à des acomptes et au paiement d'un solde. Le solde est calculé en fonction des dépenses effectives du maître d'ouvrage à l'achèvement de l'opération. Le règlement comptable et financier prévoit que le versement du solde, équivalant à 30 % du montant de la subvention (10 % pour les opérations de conduite de projet), est demandé par le maître d'ouvrage au délégué territorial dans les 18 mois suivant le versement du dernier acompte et en tout état de cause, pour les opérations conventionnées, au plus tard à la date limite pour l'ensemble des demandes du solde de la convention.

Le précédent contrôle de la Cour consacré à l'ANRU avait relevé les délais de demande de paiement des maîtres d'ouvrage. Les délais de production des demandes de solde attirent particulièrement l'attention. On rappellera que le délai moyen entre la livraison et la demande de solde est de 18 mois et que, selon l'agent comptable, 659 M€ de soldes seraient en instance chez les maîtres d'ouvrage, dont 327 M€ depuis deux ans au moins.

L'ANRU avait prévu de résorber ce stock en modifiant le règlement comptable et financier, de sorte que les soldes non présentés à une certaine date fassent l'objet d'un « dégageant d'office ». Comme cette contrainte aurait représenté une modification substantielle des conventions conclues, celles-ci n'ont pas fait l'objet d'avenant en ce sens, mais les délégations territoriales ont été invitées par le directeur général de l'agence à se montrer particulièrement vigilantes à l'égard des maîtres d'ouvrage retardataires.

Il n'en reste pas moins que la persistance d'un important volant de soldes non réclamés comporte non seulement un risque financier en trésorerie pour l'agence, mais suscite des interrogations quant au caractère incitatif des aides auprès de maîtres d'ouvrages peu enclins à réclamer les subventions qui leur sont pourtant dues (sous réserve d'un remboursement d'avance qui serait de montant supérieur au solde). La direction de l'ANRU a indiqué, à la suite des observations de la Cour, avoir mis en place un plan d'action pour apurer progressivement ces soldes.

Même si les avances disparaissaient, la persistance de soldes non apurés demeurerait un risque réel. Aussi, la Cour estime que pour l'avenir, un dispositif de dégageant d'office, tel que pratiqué dans la gestion des programmes européens, serait de nature à pousser les maîtres d'ouvrage à s'organiser pour réunir les justificatifs nécessaires et éviter que des opérations ne soient clôturées dans des délais excessifs.

D - La tentation du recyclage des marges de manœuvre

Comme indiqué au chapitre I III-B, au cours de la vie des conventions, la programmation des opérations est sensiblement recalée par les avenants. Certaines des opérations programmées dans le cadre des conventions conclues entre le porteur de projet et l'ANRU peuvent être abandonnées ou s'avérer moins coûteuses que prévu.

Les économies constatées au cours de la vie des conventions peuvent être réaffectées au niveau local ou par les instances du siège, selon les règles fixées par l'instruction du directeur général aux délégués territoriaux du 23 décembre 2009. En dehors de l'exercice de la fongibilité sur la même opération financière, toute économie (quelle qu'en soit sa nature, sa provenance, ou le stade d'avancement de l'opération) est réutilisable au plus à 50 % localement (c'est-à-dire par avenant local). Au-delà, c'est le comité d'engagement qui est compétent pour autoriser une réaffectation par avenant national. Par ailleurs, chaque année, le conseil d'administration décide de l'utilisation des marges de manœuvre nationales. Ainsi en 2013, 12,3 M€ ont été réaffectés en faveur de quatre quartiers en Île-de-France. En 2012, les sommes réaffectées se sont élevées à 24 M€, dont 5 M€ pour le soutien à l'ingénierie et aux sorties de convention.

À mesure que le programme approche de son terme et que les soldes d'opérations sont instruits, la constatation des marges de manœuvre prend de l'ampleur. Ainsi, en 2013, les engagements bruts, à savoir les décisions attributives de subvention initiales, ont largement dépassé les engagements nets, qui déduisent des engagements bruts les moindres valeurs constatées sur les décisions attributives antérieures (1 114 M€ à comparer à 889 M€). L'ANRU confirme que les enveloppes financières des conventions ont été calculées largement ; on peut dès lors s'attendre à des reliquats significatifs en fin de programme.

L'actualisation des engagements, lorsque l'agence reçoit des demandes d'acomptes ou de solde, fait en effet apparaître des écarts

importants. Ce sont les opérations de démolition qui comportent les plus grands écarts. Ainsi les enquêtes livraison indiquent des coûts de démolition inférieurs à ceux programmés. Par ailleurs, la vacance des logements a un impact important sur les régularisations. En effet, entre la convention initiale et la réalisation de la démolition, le taux de vacance s'est dégradé et une partie des subventions prévues pour la perte d'autofinancement des bailleurs se révèle indue.

Outre que ce mécanisme de réutilisation des marges de manœuvre rend difficile le suivi de l'allocation des moyens en fonction du degré de priorité des quartiers tel qu'établi par le conseil d'administration de l'agence (cf. supra), il pose une question plus générale d'affectation des ressources : faut-il consommer intégralement la capacité d'affectation ? La question se pose d'autant plus que certains quartiers éligibles n'ont pas été traités et qu'il convient de dégager des moyens financiers pour le NPNRU. Si l'ANRU plaide pour réutiliser une part des marges de manœuvre pour achever dans de bonnes conditions des projets de rénovation urbaine sous-évalués par les maîtres d'ouvrage et pour financer intégralement le traitement de certains quartiers afin de favoriser leur sortie de la géographie prioritaire en matière de renouvellement urbain, elle convient que des reliquats importants devraient être disponibles fin 2015 pour financer le NPNRU. Le ministère du logement exprime une position analogue.

L'instauration, au plus tard pour l'exercice 2016, d'une comptabilité budgétaire des engagements de l'agence en application du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique devrait être l'occasion d'appliquer le principe de spécialité des crédits et de conférer un caractère limitatif aux autorisations d'engagement des décisions attributives de subvention, toute modification des autorisations budgétaires étant alors soumise au conseil d'administration. Dès lors, il conviendra d'être très sélectif dans les ouvertures de crédits nouvelles du PNRU provenant des marges de manœuvre disponibles, pour les limiter au cas où l'achèvement d'une opération est conditionné par un abondement. Pour le surplus, les affectations non suivies d'engagement ne devraient pas ouvrir droit à report sur une autre opération du PNRU.

E - La soutenabilité financière du PNRU et du NPNRU en question

1 - 5 Md€ à financer pour achever le PNRU

La synthèse financière de l'achèvement du PNRU figure dans le tableau ci-après, établi à partir des comptes provisoires de 2013.

Tableau n° 16 : synthèse des échéances financières du PNRU

A	Reste à engager dans les prochaines années	1 731	Écart entre les crédits programmés au titre du PNRU (12,150 Md€) et les montants engagés par convention (10,419 Md€), à supposer que toutes les marges de manœuvre soient réaffectées
B	Reste à payer dans les prochaines années sur engagements pris (y compris en instance de paiement)	4 243	Écart entre les montants engagés au titre du PNRU et les montants payés ou en instance de paiement, soit 4 084 M€ sur opérations programmées + 159 M€ sur opérations isolées (<i>correspond aux provisions pour risques et charges et aux subventions à payer du bilan, moyennant une petite différence liée aux autres programmes</i>)
C	<i>Dont charges à payer (instances de paiement)</i>	247	<i>Acomptes et soldes arrivés en décembre 2013 que l'agence comptable n'a pas encore réglés</i>
D	<i>Dont solde non réclamé sur opérations livrées</i>	659	<i>dont opérations livrées avant le 31 décembre 2011: 327 M€</i>
E	Avances versées	524	Montant dans l'hypothèse où les avances sont entièrement reprises (une incertitude existe)
F	Trésorerie fin exercice	443	Hors PIA
	<i>Trésorerie théorique début 2014 (=F-C)</i>	196	<i>À majorer d'une partie des avances qui seront récupérées mais le quantum n'est pas connu</i>
	Total à financer pour achever le PNRU (=A+B-E-F)	5 007	<i>soit environ 5 années de décaissements à ressources équivalentes à 2014</i>

Source : Cour des comptes, à partir des données ANRU

2 - Une soutenabilité financière non vérifiée du PNRU et du NPNRU au cours des prochaines années

À supposer que des financements annuels à hauteur de 1 Md€ soient susceptibles d'être affectés à l'ANRU (hors PIA) dans les

prochaines années, il faudrait donc 5 ans pour achever les paiements du seul PNRU, alors même que le NPNRU va générer des besoins financiers d'ici à 2017 s'il est engagé dès 2014.

Or, l'hypothèse de telles ressources annuelles est loin d'être vérifiée. En effet, dès lors que le financement de l'achèvement du PNRU repose très majoritairement sur la PEEC, à hauteur de 90 % en 2014, la question des arbitrages à réaliser sur les emplois de cette dernière se posera inévitablement. Le financement du FNAL²⁹, d'une part, et de la garantie universelle des loyers (GUL) instituée par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), d'autre part, pourraient subir de fortes tensions susceptibles de se répercuter sur le budget de l'État si la priorité était donnée au PNRU et au NPNRU au sein de la contribution d'Action Logement aux politiques nationales. La réduction puis la disparition prévue de la contribution de la PEEC au FNAL (400 M€ en 2013, 300 M€ en 2014, puis 150 M€ en 2015 et rien l'année suivante), suscite des interrogations quant à la soutenabilité budgétaire du programme 109, qui finance la participation de l'État à ce fonds.

De leur côté, les partenaires sociaux de l'UESL « n'envisagent pas que les contributions aux politiques publiques excèdent durablement 25 % de la PEEC annuelle, soit moins de 500 M€ à l'horizon 2018. Dans ce contexte, toute contribution d'Action Logement à la garantie universelle des loyers est susceptible de venir en diminution des financements à l'ANRU et/ou au NPNRU »³⁰.

L'emprunt de l'UESL de 3 Md€ prévu auprès de la Caisse des dépôts et consignations sur la période 2013-2016 ne fait que retarder les échéances en vue d'arbitrer durablement sur les usages de la PEEC. Cet emprunt qui, aux termes de la lettre d'engagement État-UESL du 12 novembre 2012, devait être utilisé pour accroître les interventions d'Action Logement en faveur du logement des salariés, finance de fait des politiques nationales, et parmi elles, principalement le PNRU³¹.

²⁹ Fonds national d'aide au logement, qui finance les aides personnelles au logement.

³⁰ Réponse du 14 mai 2014 à la Cour des comptes

³¹ Cet emprunt n'est cependant pas comptabilisé dans la dette publique, puisque l'UESL n'est pas considérée comme une administration publique au sens des critères du traité de Maastricht.

Conclu pour 25 ans, il devrait entraîner des paiements d'annuités de l'ordre de 170 M€ à partir de 2017.

Un courrier du Premier ministre au président du conseil de surveillance de l'UESL du 14 juin 2013 indique que la contribution d'Action Logement aux politiques nationales du logement serait réduite à 500 M€ par an à compter de 2018 en vue de préserver sa capacité à intervenir en faveur des programmes de logement des salariés. Après un montant fixé à 1,2 Md€ par an entre 2012 et 2015, la contribution décroîtrait, pendant une période transitoire se terminant en 2018, jusqu'à atteindre 500 M€.

À supposer que la totalité de ces fonds dédiés aux politiques nationales du logement soit affectée à la rénovation urbaine, il faudrait donc, à structure des ressources de l'ANRU inchangées, attendre 2020 pour avoir terminé de payer le PNRU et 2029 pour achever le financement du NPNRU.

Dès lors, il n'apparaît pas prudent de sanctuariser l'enveloppe de 1,731 Md€ non engagée sur les conventions du PNRU à la fin de 2013. Les affectations non suivies d'effet ou ayant donné lieu à des économies pourront venir en déduction des besoins financiers du NPNRU.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

L'analyse financière de l'ANRU fait ressortir les points saillants suivants :

- *le financement du PNRU et du NPNRU repose sur un modèle dont la soutenabilité financière pose question. Ce modèle fait appel, en y ajoutant le PNRQAD, à hauteur de 90 % du financement de l'ANRU, aux ressources de la participation des employeurs à l'effort de construction, qui pourraient être sollicitées par ailleurs pour la garantie universelle des loyers. Les accords passés en 2013 entre l'État et Action Logement impliqueraient qu'après 2018, la contribution de l'UESL ne dépasse pas 500 M€ par an compte tenu du remboursement de l'emprunt contracté auprès de la Caisse des dépôts.*

- *il reste encore 1,7 Md€ à engager sur les conventions pluriannuelles du PNRU, dont l'échéance a été prolongée à 2015. Compte tenu de ce qui précède, il ne semble pas raisonnable de consommer intégralement cette enveloppe en réinjectant dans le programme les marges de manœuvre disponibles.*
- *le financement du fonctionnement de l'ANRU est à clarifier. En l'absence de subvention directe de l'État, les besoins financiers ne sont que très partiellement couverts par la Caisse des dépôts, le solde étant prélevé de fait, compte tenu de la quasi-disparition des produits financiers, sur le budget d'intervention de l'agence dédié au PNRU.*
- *la pratique des avances aux maîtres d'ouvrage et des retards à la production des justificatifs de soldes par ces derniers invite à revoir les dispositions applicables pour le NPNRU. La suppression des avances et la mise en place d'un mécanisme de dégagement d'office seraient souhaitables.*

En conséquence la Cour formule les recommandations suivantes :

- 10. éviter, sauf exception (crédits indispensables pour achever une opération), de réutiliser pour le PNRU les marges de manœuvre tirées des économies réalisées sur ce programme ;*
 - 11. supprimer le système des avances pour les nouvelles conventions NPNRU ;*
 - 12. instaurer un dispositif de « dégagement d'office » pour les soldes non réclamés à l'issue d'un certain délai, pour les nouvelles conventions.*
-

Conclusion générale

L'ANRU occupe une place originale parmi les opérateurs publics. Sous tutelle du ministère de la ville, financé entièrement par des ressources publiques, cet établissement public fait partie des opérateurs de l'État. Dirigé par un conseil d'administration dont la moitié des membres représentent ses partenaires locaux et nationaux, ses actions sont tournées vers les collectivités territoriales et les bailleurs sociaux. Cette double face tient à la genèse même de l'agence, voulue en 2003 par ses promoteurs comme un outil original rassemblant toutes les énergies au service de la rénovation urbaine des quartiers confrontés aux plus grands dysfonctionnements urbains et sociaux, et porteur à cet égard d'une ambition de cohésion nationale.

Il est indéniable que les réalisations du programme national de rénovation urbaine n'auraient pas pu voir le jour sans un établissement pourvu de financements exceptionnels et d'une ingénierie propre à répondre à des problématiques urbaines complexes, qui n'avaient pas été traitées à cette hauteur auparavant.

À l'issue des investigations de la Cour, trois observations principales retiennent plus particulièrement l'attention. La première porte sur les missions de l'ANRU, les deux dernières plus spécifiquement sur le PNRU.

- L'État a cherché à capitaliser l'expérience acquise par l'ANRU dans la mise en œuvre du PNRU en lui confiant de nouvelles missions. Avec le PNRQAD décidé en 2009, le traitement des quartiers dégradés s'inscrit en continuité et en complémentarité du PNRU, à la fois par la typologie des quartiers concernés et par la méthode d'approche retenue, dont la particularité est cependant d'associer ANAH et ANRU. Il en va de même du traitement des collèges dégradés, tous situés en zone urbaine sensible, ou encore de la très haute performance environnementale pour le renouvellement urbain. Mais l'ANRU est-elle à ce point unique en son genre pour qu'on lui ait confié des actions aussi éloignées de son métier d'origine que la culture scientifique et technique, les projets innovants en faveur de la jeunesse du plan Priorité jeunesse ou des interventions en fonds propres, certes dans le périmètre des quartiers en

rénovation urbaine ? La Cour n'a pas pu obtenir de justification convaincante du choix de l'ANRU pour conduire ces actions, alors que d'autres options auraient été possibles en s'appuyant sur les savoir-faire existants, ceux de la Caisse des dépôts et consignations par exemple. A tout le moins, ce constat invite à expliciter clairement le rôle que l'État, dans ses différentes composantes, souhaite donner à cette agence, et à en tirer les conséquences pour son objet statutaire et sa gouvernance ;

- l'accès des quartiers identifiés comme prioritaires (priorité 1 et priorité 2) aux interventions du PNRU peut être considéré comme satisfaisant si on considère que près de 90 % de ces sites font l'objet d'une convention. Il n'en reste pas moins que d'une part toutes les conventions ne sont pas encore entrées en phase opérationnelle (il reste 1,7 Md€ à engager et 60 conventions sont en retard significatif), que d'autre part seulement un quart des autres quartiers (priorité 3) seront traités, et qu'enfin l'objectif d'affecter 70 % des financements aux quartiers de priorité 1 ne semble pas atteint, dans des proportions que l'agence devra préciser en dépit des lacunes du système d'information en place. Avant d'arrêter la liste des quartiers éligibles au NPNRU, il conviendra de vérifier que la liste des quartiers du PNRU est toujours pertinente, et si c'est le cas, de s'assurer que les quartiers non couverts par une convention le soient effectivement. Il s'agit rien moins que de s'assurer que le PNRU et son successeur hiérarchisent les priorités en fonction d'une vision nationale ;

- la soutenabilité du financement du PNRU, auquel s'ajoute désormais le NPNRU, est un sujet de préoccupation majeur. Il reste 5 Md€ à payer sur le PNRU, auxquels s'ajoutent désormais 5 Md€ d'ici à 2024 au titre du NPNRU. La contribution issue de la participation des employeurs à l'effort de construction, qui ne dépasserait pas 500 M€ par an à compter de 2018, ne pourrait pas en assurer entièrement le financement dans ce délai. Aucune hypothèse ne peut être écartée a priori, de l'étalement des opérations à la recherche de financements exceptionnels à long terme en passant par la révision des clés de financement et une plus grande modulation des aides en fonction de la situation des bénéficiaires.

Glossaire

ACSé :	Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
Action logement :	dénomination usuelle du réseau des collecteurs et gestionnaires de la PEEC (voir à ce nom)
ANRU :	Agence nationale pour la rénovation urbaine
CDC :	Caisse des dépôts et consignations
CES :	Comité d'évaluation et de suivi (de l'ANRU)
CGEFI :	Contrôle général économique et financier
CGI :	Commissariat général à l'investissement, qui gère le PIA
CGLLS :	Caisse de garantie du logement locatif social
DDT :	direction départementale des territoires
DRIHL :	direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (en Île-de-France)
DEAL :	direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (en outre-mer)
ONZUS :	Observatoire national des zones urbaines sensibles
PAO :	pôle d'appui opérationnel (appui aux porteurs de projets) au sein de l'ANRU
PEEC :	Participation des employeurs à l'effort de construction
PIA :	Programme d'investissements d'avenir, à l'origine connu sous le nom de « grand emprunt ». Le premier PIA a été suivi à compter de 2014 par un nouveau PIA, dit PIA 2
PNRU :	Programme national de rénovation urbaine
PNRQAD :	Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés
SGCIV :	Secrétariat général du comité interministériel des villes
UESL :	Union des entreprises et des salariés pour le logement. Ses associés sont les comités interprofessionnels du logement, agréés aux fins de collecter et d'utiliser les fonds de la PEEC (voir à ce nom).
ZUS :	Zone urbaine sensible

Annexes

Annexe n° 1 : saisine du Président de la commission des finances du Sénat (21 novembre 2012)

KCC A1210521 CDC
22/11/2012

SÉNAT

COMMISSION DES FINANCES

LE PRÉSIDENT

IVP/ - 12-484

Republique Française

Paris, le 21 novembre 2012

Monsieur le Premier président,

J'ai l'honneur de vous demander, au nom de la commission des finances du Sénat, la réalisation par la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, de cinq enquêtes portant respectivement sur :

- les aides à la presse ;
- la mutualisation des moyens de la sécurité civile ;
- les primes du ministère de la défense ;
- les contrats de plan Etat régions ;
- l'agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU).

Comme nous en étions convenus, le choix de ces sujets a fait l'objet d'échanges préalables entre le secrétariat de la commission des finances et le Rapporteur général de la Cour des comptes.

Je souhaite que les trois premières enquêtes puissent être intégrées au programme de travail de la Cour des comptes de 2013, afin de pouvoir être remises au Sénat dans le délai de huit mois imposé par la loi organique sur les lois de finances.

En application de la pratique de l'échelonnement que nous avons mise en place depuis 2011, les deux autres demandes d'enquêtes pourront être remises à la commission des finances dans le courant du premier semestre 2014.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.


Philippe MARINI

Monsieur Didier MIGAUD
Premier président de la Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 PARIS CEDEX 01

**Annexe n° 2 : lettre du Premier Président de la Cour des
comptes au Président de la commission des finances du Sénat
(30 octobre 2013)**

1305441



Paris, le 30 OCT. 2013

Le Premier Président

Monsieur le Président,

En application de l'article 47-2 de la Constitution et conformément à l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances et à l'article L.O. 132-3-1 du code des juridictions financières, vous m'avez fait connaître la demande de la commission des finances du Sénat que la Cour des comptes réalise une enquête sur l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

M. Baccou, président de section à la 5^e chambre, M. Davy de Virville, conseiller maître, contre-rapporteur, Mme Bouygard, conseillère maître, rapporteur et Mme Lassus-Minvielle, administratrice civile, rapporteur, ont rencontré le 17 octobre dernier M. Rebsamen, membre de la commission des finances, pour préciser la teneur de cette enquête. A la suite de cet échange, la Cour se propose de répondre à votre demande de la manière suivante.

Les investigations porteront principalement sur la gestion de l'ANRU depuis 2010 et accessoirement, en fonction des besoins de l'analyse, sur la période antérieure depuis la création de l'Agence. Le contrôle est destiné à éclairer deux points principaux : la performance de l'ANRU au regard des missions qui lui sont confiées; les conditions de l'accès aux financements de l'ANRU pour les collectivités territoriales

Sur le champ ainsi défini, l'enquête de la Cour s'organisera autour d'une double approche :

- En premier lieu, la Cour analysera l'organisation et le fonctionnement général de l'ANRU, notamment sa gouvernance, ses relations avec les tutelles, ses règles et moyens de fonctionnement, et ses systèmes d'information. Elle cherchera à apprécier dans quelle mesure l'Agence est en capacité d'assurer ses missions anciennes et nouvelles.
- En second lieu, la Cour examinera les modalités de conventionnement et la soutenabilité financière des engagements en résultant. Cet examen portera notamment sur les points suivants : règles et critères de conventionnement ; effectivité de leur prise en compte ; recours aux avenants; suivi des engagements et de l'exécution ; qualité de l'estimation des prévisions de dépenses ; organisation et qualité du contrôle du service fait.

Un point d'étape de la mission sera effectué entre la Cour et la commission des finances.

Le rapport de la Cour sera transmis à la commission des finances, ainsi qu'elle l'a souhaité, en juin 2014.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Didier MISAND

Monsieur Philippe MARINI
Président de la Commission des finances
Sénat
Palais du Luxembourg
15 ter rue de Vaugirard
75006 PARIS

13, rue Cambon 75100 Paris Cedex 01 - Téléphone : +33 1 42 98 97 36 - Télécopie : +33 1 42 98 97 56

**Annexe n° 3 : les ressources globales de l'ANRU pour la réalisation de ses programmes (hors PIA et hors PNRU)
depuis 2004 en M€**

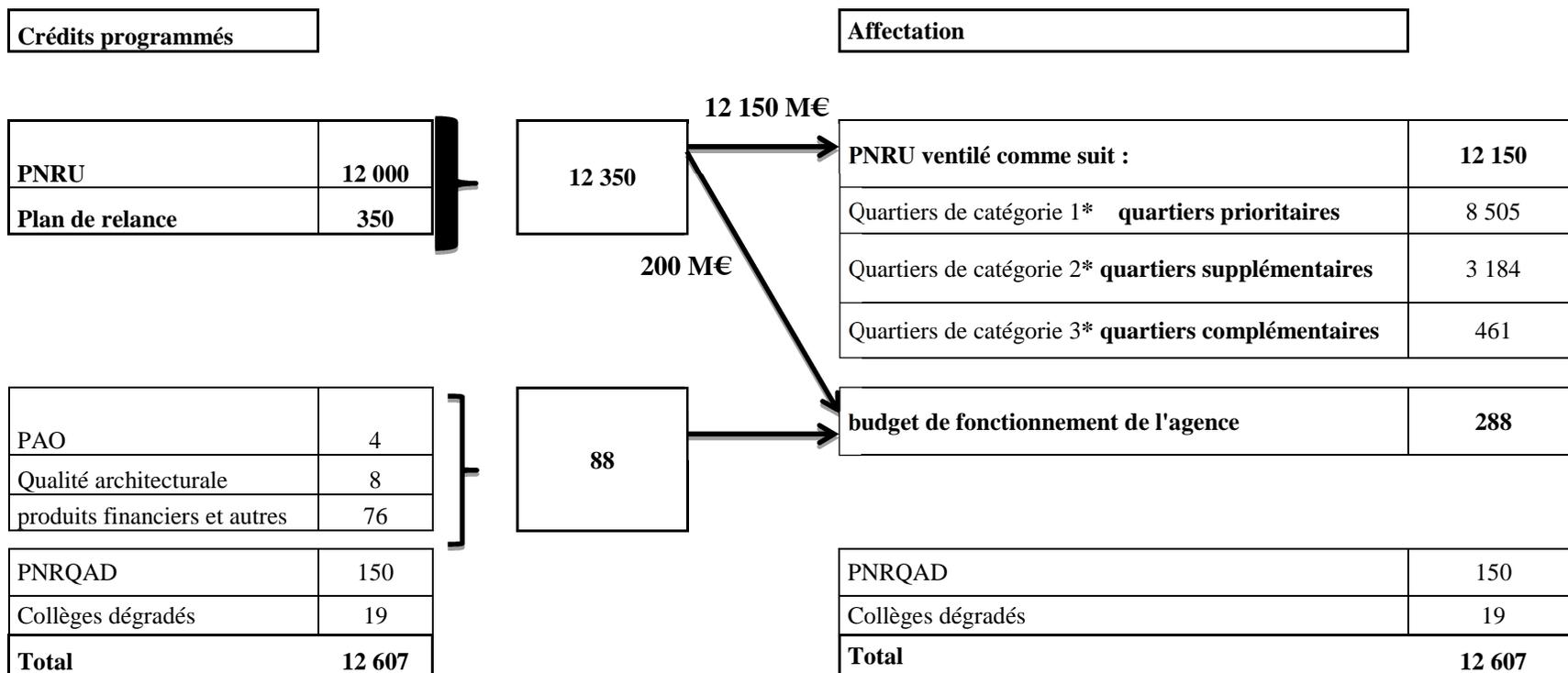


Tableau Cour des comptes (Source : annexes financières ANRU)